

Dictamen Núm. 246/2025

**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 22 de diciembre 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 10 de octubre de 2025 -registrada de entrada el día 14 de ese mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Llanes formulada por ....., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

**1.** Con fecha 15 de abril de 2025, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Llanes una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en una calle de la localidad, que atribuye al mal estado del pavimento.

Señala que el día 7 de mayo de 2024 sufrió “una caída en la vía pública cuando se disponía a salir por el acceso peatonal del garaje particular ubicado en la calle .....”.

Afirma que, según expresa “el informe pericial elaborado al efecto, aproximadamente a 25 cm de la última huella de la escalera que da salida a la vía pública, se presenta un bache en el asfaltado de la calzada de aproximadamente 15 centímetros de diámetro y 3 cm de profundidad, de tal forma que es inevitable, al descender por dicha escalera, que el último apoyo haya de realizarse en esa zona, resultando que la citada, al realizar tal apoyo, retorció su tobillo debido al desnivel generado por el hueco existente”.

Identifica a tres testigos presenciales de los hechos y relata que acudió a los Servicios de Urgencias de un hospital, donde se le diagnosticó “fractura infrasindesmal de peroné”, que requirió del oportuno tratamiento hasta su alta en el Servicio de Rehabilitación, en el mes de noviembre de 2024.

Solicita una indemnización ascendente a nueve mil sesenta y cinco euros con setenta y cinco céntimos (9.065,75 €), cantidad correspondiente a los conceptos de perjuicio personal que identifica, establecidos, según precisa, por un “especialista en valoración del daño corporal”.

Adjunta a su escrito un informe pericial, suscrito con fecha 12 de noviembre de 2024 por un arquitecto técnico y un “perito”, que incluye varias fotografías de la zona y del desperfecto, así como diversa documentación, entre la que se encuentran los informes médicos relativos a la asistencia recibida.

**2.** Mediante Providencia de 15 de abril de 2025, el Alcalde resuelve admitir a trámite la reclamación y nombrar instructora del procedimiento. Asimismo, comunica a la interesada y a la correduría aseguradora del Ayuntamiento la fecha de recepción de la reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y los efectos del silencio administrativo.

**3.** Previa petición formulada por la Instructora del procedimiento, el 9 de mayo de 2025, el Encargado de Obras municipal emite un informe en el que expone que, “personado en el lugar, se puede comprobar que el pavimento de la calle ..... presenta varias deficiencias y hundimientos, por lo tanto, es necesario

realizar reparaciones y obras de mantenimiento en el momento que el Servicio de Obras tenga disponibilidad”.

**4.** Con fecha 21 de mayo de 2025, la interesada presenta, previo requerimiento realizado por la Instructora, un escrito en el que facilita las direcciones de los tres testigos ya señalados en su solicitud.

Asimismo, adjunta factura correspondiente a material ortopédico requerido para su curación, precisando que la cuantía total reclamada “asciende a 9.170 euros”.

Ese mismo día, un agente de la Policía Local manifiesta que, consultados los archivos, no existe constancia de los hechos objeto de la presente reclamación.

**5.** Mediante oficios de fecha 22 de mayo de 2025, se cita a los testigos propuestos y a la interesada para la práctica de la prueba testifical.

El día 30 del mismo mes, una de las testigos presenta un escrito en el que expone que no puede comparecer presencialmente, por lo que declara por ese medio que el día de los hechos escuchó “un golpe contra el suelo”, hallando “a la afectada en el asfalto refiriendo dolor en una pierna” y que meses después, encontró a la perjudicada en la calle, informándole aquella sobre la lesión sufrida.

El día 3 de junio de 2025 se celebra en las dependencias municipales la práctica de la prueba testifical.

El primero de ellos declara que no fue testigo directo del accidente, sino que la interesada, vecina y antigua pareja, le llamó tras sufrir la caída y acudió al lugar, encontrándola “sentada en la escalera del garaje”. Respecto al “estado del pavimento” en el lugar, responde que está en “mal” estado, pues “tiene un hoyo delante de la escalera de bajada, que está sin reparar actualmente”.

El segundo de los testigos explica que tampoco vio la caída, sino que le llamó el otro testigo para trasladar a la afectada a un hospital. Califica “el estado del pavimento” como “muy deteriorado”.

**6.** Con fecha 3 de junio de 2025, la Instructora del procedimiento dirige un requerimiento a la interesada para la “subsanción” de su solicitud, solicitando una copia de su documento nacional de identidad y los “informes médicos acerca del objeto de la reclamación interpuesta, parte de baja y de alta o curación de la lesión”.

El día 17 de julio, la reclamante presenta un escrito al que adjunta “informe médico pericial”, emitido por un facultativo el día 12 de ese mes, y en el que se establecen las “secuelas temporales” sufridas -consistentes en el periodo de curación-.

**7.** Mediante oficios de 4 de septiembre de 2025, la Instructora comunica a la interesada y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 15 días hábiles.

El 8 de octubre de 2025, y previa vista del expediente, la interesada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones, en el que se reitera en la imputación efectuada en su solicitud. Manifiesta que “el desnivel generado por el hueco existente excede de los estándares aceptables y de los riesgos que todos los peatones asumimos (...) encontrándose además en un lugar de paso obligatorio, pues se ubica al final de dos escalones que dan acceso a la vía pública, de tal forma que su tránsito se hace inevitable”.

**8.** El día 9 de octubre de 2025, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Razona que, “de la instrucción practicada”, no resulta acreditada la relación de causalidad, pues no se ha probado la “mecánica del presunto accidente”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 10 de octubre 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 Llanes, objeto del expediente

núm. ...., adjuntando, a tal fin, el enlace correspondiente para el acceso electrónico al mismo.

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 Llanes, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b) y 40.1, letra b) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

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

**TERCERA.-** Respecto 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 procedimiento ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 15 de abril de 2025 y, habiendo tenido lugar la caída de la que trae causa el día 7 de mayo de 2024, es claro que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, 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, en relación con los requerimientos de subsanación efectuados, debemos recordar -tal y como señalamos en nuestro Dictamen Núm. 62/2025, dirigido a la misma autoridad consultante-, que no cabe confundir los trámites de subsanación y mejora, regulados en el artículo 68 de la LPAC. Sin que pueda, en consecuencia, vincularse la desatención de esta última -única procedente en ambas peticiones- a la conclusión del procedimiento por desistimiento.

Finalmente, en cuanto al plazo para adoptar y notificar la resolución expresa debemos señalar que, si bien en la fecha de entrada del expediente en este Consejo aún no se había rebasado el de seis meses establecido en el artículo 91.3 de la LPAC, restaba un solo día para su conclusión. Por tanto, presentada la reclamación, que ahora examinamos, con fecha 15 de abril de 2025 y recibida la solicitud de dictamen en este Consejo el día 14 de octubre ese mismo año, 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 “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 las lesiones sufridas a resultas de una caída en la vía pública, que se produce al perder el equilibrio tras introducir su pie en un bache ubicado en la calzada de la localidad de Llanes.

No ofrece duda que la reclamante ha sufrido una caída que le ha acarreado ciertas consecuencias lesivas de relevancia, a tenor de la documentación clínica aportada.

Ahora bien, la constancia de un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable, surgido con ocasión de la utilización de una vía pública de titularidad municipal, no puede significar una automática declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo para ello preciso determinar si el accidente se produjo como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir, alterando el nexo causal. En concreto, hemos de analizar si el siniestro, cuyo resarcimiento se pretende, es consecuencia del funcionamiento del servicio público de mantenimiento viario.



A tal efecto, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria” y el artículo 26.1, apartado 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. 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 y que 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 (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 advirtiéndole 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 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 el contexto de la caída para, a continuación, dilucidar si se ha infringido el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas y si el daño puede imputarse o no al funcionamiento del servicio público. Como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre su causa determinante sería suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba recae sobre la reclamante e impediría, por sí sola, apreciar la relación de causalidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Al respecto, recayendo sobre la interesada la carga de la prueba, lo cierto es que ninguno de los tres testigos propuestos presencia los hechos. Ello motiva que la propuesta de resolución afirme la ausencia de prueba suficiente que corrobore el relato de la perjudicada, conclusión que no podemos compartir a la vista de los elementos de juicio disponibles.

Así, apreciamos al respecto que el relato de los testigos guarda coherencia con la dinámica causal que la perjudicada relata, pues todos ellos la atienden en el momento inmediatamente posterior a la caída -uno de ellos, de hecho, la traslada a un centro hospitalario- y confirman la versión que sostiene respecto al modo de producción, en el que se implica un punto exacto, plenamente identificado en el informe pericial que aporta.

La reclamante manifiesta que “se disponía a salir por el acceso peatonal del garaje particular” cuando, al descender por la escalera, pisó “un bache en el

asfaltado de la calzada de aproximadamente 15 centímetros de diámetro y 3 cm de profundidad”, torciendo su tobillo a causa del “desnivel generado por el hueco existente”.

En apoyo de su argumentación, invoca un informe pericial en el que se constata que, cursada visita al lugar de los hechos el día 5 de noviembre de 2024, “se aprecia en primera instancia” que la calle carece “de aceras o zonas para la circulación a pie, se trata de una calle destinada al acceso de vehículos a garajes y para la carga y descarga de los locales comerciales existentes en la zona. Se encuentra asfaltada en su totalidad y dispone de varios baches y defectos en este asfaltado con profundidades superiores a los 3 cm”. En particular, señala que “se verifica en inspección el hueco donde la reclamante” afirma haber caído -y que presenta las medidas ya indicadas, “diámetro de aproximadamente 15 cm y una profundidad media de aproximadamente 3 cm”-, ubicándose “justamente frente a la salida peatonal del garaje” en el que “la reclamante guarda su vehículo, a aproximadamente 25 cm de la última huella de la escalera de salida”.

El informe del Encargado de Obras municipal reconoce, por su parte, que el pavimento “presenta varias deficiencias y hundimientos” que requerirían su reparación.

Este órgano consultivo considera que, como hemos indicado, debemos atender al conjunto de las circunstancias de la vía, entre las que se encuentra -como ya hemos también anticipado- la de configurarse como un limitado tramo de la calle destinado, de forma exclusiva, al tráfico de vehículos -según precisa el informe pericial aportado, “al acceso de vehículos a garajes y para la carga y descarga de los locales comerciales existentes en la zona”-. Asimismo, también deben ser tenidas en cuenta las condiciones de los viandantes, entre ellas, si son conocedores de la zona, así como las de visibilidad existente.

Sentado lo anterior, de la información obrante en el expediente, podemos inferir que la caída tiene lugar un día de primavera con plena visibilidad, pues, según consta en el informe emitido por el Servicio de Urgencias hospitalarias, la asistencia fue prestada a las 13:30 horas. Fue,

además, causada al pisar la reclamante sobre un desnivel que no supera los 3 cm, en un punto localizado en la calzada y, en concreto y según muestran las imágenes aportadas, en el interior de la delimitación de una plaza de aparcamiento. Nos encontramos, por tanto, ante un supuesto de uso de la calzada permitido -como excepción a la obligatoriedad general, establecida para los peatones, de transitar por la acera-, pues se encuentra entre esos ejemplos tanto el de la imposibilidad de utilizar la acera como el de acceder a un vehículo aparcado, a los que debemos asimilar la utilización efectuada en este caso, en el que la interesada desciende a la calzada a la salida de su propio garaje. Pues bien, tal y como hemos afirmado con anterioridad, esa deambulación exige una singular cautela; en particular, hemos apreciado que “este Consejo entiende que cuando los ocupantes de un vehículo descienden del mismo tras estacionar en un aparcamiento como el descrito han de tomar conciencia de que transitan por una calzada, y no por una acera, siendo los estándares de conservación y mantenimiento forzosamente distintos en atención a su uso primordial, por lo que el tránsito peatonal por este tipo de superficie destinada principalmente al tráfico rodado de vehículos, máxime en una zona de carga y descarga, ha de realizarse siempre con precaución y adoptando un cuidado especial” (Dictamen Núm. 27/2023).

Ponderadas las circunstancias concurrentes, estimamos que la deficiencia carece del alcance preciso para constituir un riesgo objetivo -en una valoración conjunta con las características del entorno-, sin que pueda racionalmente considerarse factor determinante de la caída, al tratarse de un elemento salvable o sorteable -de prestar la atención debida por el común de los peatones-, dada su localización y ser conocedora de su existencia, por su condición de usuaria del garaje contiguo.

En suma, entendemos que las consecuencias del desafortunado accidente no resultan imputables a la Administración municipal, pues nos encontramos ante la concreción de un riesgo que no es superior al ordinario 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 LLANES.