

Dictamen Núm. 20/2026

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 5 de febrero de 2026, 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 25 de noviembre de 2025 -registrada de entrada el día siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños sufridos al caer en la calle, como consecuencia del mal estado de la acera debido a unas obras municipales.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 28 de marzo de 2025, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos, como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que, el día 4 de abril de 2024, cuando se dirigía “a coger el coche en el garaje de la calle sin salida, esquina (calle), para ir al trabajo”, sufrió una caída “como consecuencia del mal estado de la acera”, estado que considera provocado por las obras de construcción encargadas en la zona por el Ayuntamiento a una empresa. Refiere que, debido al accidente, se le

diagnosticó una “rotura del hueso troquíter y del músculo supraespinoso”, precisando tratamiento conservador y rehabilitación.

Considera que “el perjuicio ha sido ocasionado como consecuencia del mal estado del pavimento de la acera (...) al encontrarse las baldosas descolocadas, rotas y sueltas y la zona intransitable durante toda la obra, todo ello supone un claro riesgo para los ciudadanos y sobre todo para los vecinos del edificio que debían inexorablemente acceder al garaje por ese tramo en mal estado”, denunciando, asimismo, la falta de señalización.

Adjunta a su escrito copia de los informes médicos relativos a la asistencia recibida en la mutua de accidentes y justificantes de asistencia, de los informes médicos de una clínica privada, de los partes médicos de incapacidad temporal, así como varias fotografías del estado de la acera.

2. Fechado a 9 de junio de 2025, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras suscribe sendas comunicaciones -tanto a la perjudicada como a la correduría de seguros del Ayuntamiento- con la fecha de recepción de la reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos del eventual silencio administrativo.

3. El día 31 de julio de 2025 se presenta en el Registro Electrónico General un escrito de la interesada, por medio del cual cuantifica el daño sufrido en ocho mil ochocientos treinta y nueve euros con veintinueve céntimos (8.839,29 €), correspondiente a 169 días de perjuicio personal -de los cuales, 32 días lo serían de perjuicio personal particular moderado y el resto, de perjuicio personal básico- y 2 puntos de secuela por “hombro doloroso”, valoración que responde, según refiere, a las consideraciones de un médico valorador del daño personal.

En idéntica fecha, se incorpora al expediente la acreditación de la representación ostentada por un letrado mediante documento emitido por el Ayuntamiento de Oviedo, en el que se indica que aquel, “de acuerdo con el artículo 5.7 de la Ley 39/2015, la Instrucción de la Alcaldía del 15 de noviembre

de 2016 y el convenio suscrito con el Colegio de Abogados de Oviedo (...) tiene la condición de representante presunto para las actuaciones que realice en nombre de terceros”.

4. Previa petición formulada por el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras, el 21 de agosto de 2025 emite un informe el Ingeniero Técnico de Infraestructuras. En él, indica que las obras “consistían en la reurbanización de la acera existente, ampliándola en anchura y dotándola de unas características de trazado que cumplan con la normativa vigente de accesibilidad, procediendo al mismo tiempo a la renovación de todos los servicios existentes”. Señala que las obras fueron adjudicadas por Acuerdo de la Junta de Gobierno del 17 de agosto de 2023, se iniciaron el 17 de octubre de 2023 y se estableció la fecha de finalización de las mismas para el 3 de mayo de 2024, tras la aprobación de la prórroga. Advierte que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato establece -en su cláusula 34- que, “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 196 LCSP, el contratista será responsable de todos los daños y perjuicios directos e indirectos que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato”.

5. Con fecha 11 de septiembre de 2025, se comunica a la mercantil adjudicataria de las obras la apertura del trámite de audiencia, por un plazo de diez días, adjuntándole copia de toda la documentación que obra en el expediente, exceptuando los informes médicos.

No consta que haya presentado alegaciones en el plazo conferido al efecto.

6. En respuesta a la petición del Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras, el 19 de septiembre de 2025 el Jefe de la Policía Local remite un informe sobre la intervención con referencia “Novedad 5301/2024”, redactado con motivo de la caída en la vía pública. En el atestado, se hace

constar que la accidentada “no podría asegurar el lugar exacto de tropiezo que propicia la caída”. Adjunta, asimismo, varias fotografías del estado de la acera.

7. Dispuesta la apertura del trámite de audiencia, el día 7 de octubre de 2025 el representante de la interesada presenta, a través del Registro Electrónico General, un escrito de alegaciones. En él, señala que, de lo actuado, “se deduce de forma inequívoca que la caída sufrida por la reclamante trae causa del mal estado de la acera que da acceso peatonal a los garajes del inmueble donde reside la perjudicada”. Y subraya “que dicho acceso es el único existente y, por tanto, paso obligado hacia los garajes”.

8. El 5 de noviembre de 2025 se registra de entrada un escrito de la compañía de seguros del Ayuntamiento, por medio del cual, concluye no dar por acreditado el nexo causal de la caída. Aduce que “la producción del accidente se debió exclusivamente a la conducta de la propia reclamante, pues según informa su cónyuge eran conocedores de la existencia de obras, siendo además visible por la presencia de cinta delimitadora de acceso a la zona por la que deambulaba (...), debiendo, o bien evitar pasar por allí, o bien extremar las medidas de precaución”.

9. Fechada a 10 de noviembre de 2025, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, razona que, para que surja la obligación de indemnizar, “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 considera que, en el asunto analizado, “no ocurre así por la intervención de un tercero”, esto es, la mercantil “que realizaba en la zona las obras descritas en el informe del Ingeniero municipal, como reconoció incluso la propia interesada en su escrito de reclamación”. Y concluye que, “en este caso, la eventual responsabilidad recaería en la mencionada empresa contratista de las obras que ejecutaba en la zona del accidente de la interesada”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de noviembre 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, el enlace para acceder 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 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 a través de representante habilitado con poder bastante al efecto, al amparo de lo establecido en el artículo 5.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC). Así ocurre en este caso, en que el abogado acredita la representación que ostenta, a través de la aportación (en varias ocasiones) de

una diligencia de acreditación, que da cuenta de la existencia de un convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Oviedo y el Colegio de Abogados de Oviedo.

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, dado que la Administración atribuye la eventual responsabilidad a la empresa encargada de las obras, que habría provocado los daños por los que aquí se reclama, procede recordar brevemente nuestra doctrina sobre la responsabilidad de la Administración titular del servicio y su deber de repetir frente al responsable de la ejecución de los trabajos. Como viene señalando este Consejo (por todos, Dictámenes Núm. 93/2021, 15/2023 y 126/2025), el principio de responsabilidad objetiva de la Administración -consagrado en el artículo 106.2 de la Constitución- permanece inalterable con independencia de si el servicio público es gestionado o prestado por la Administración de forma directa o indirecta, por lo que, si se acreditan el nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público y los demás requisitos legalmente exigidos -previa audiencia del contratista, concesionario o mercantil interpuesta- debe ser la Administración titular del servicio quien indemnice, sin perjuicio del posterior ejercicio de la acción de regreso frente a la mercantil encargada de la prestación del mismo e implicada en la causación del daño por el que se reclama.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la LPAC dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

En el expediente ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 28 de marzo de 2025 y, habiendo tenido lugar la caída -de la que trae origen- el día 4 de abril de 2024, 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 del informe emitido por el Servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se observa que no consta en el expediente que se haya comunicado a la reclamante la designación de instructor, traslado este procedente, pues ni el derecho a la recusación se limita a los procedimientos sancionadores ni el deber de abstención se reduce a los actos resolutorios, aunque su incumplimiento solo alcance a anular aquellos actos cuyo contenido pudiera verse afectado por la intervención de quien debió abstenerse.

Además, hemos de recordar que, a tenor de lo establecido en el artículo 75.1 de la LPAC, es el órgano administrativo que tramite el procedimiento el que ha de practicar, de oficio, los "actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución", lo que no se ha respetado en el procedimiento que analizamos. Al respecto, este órgano consultivo viene reiterando que la tramitación debe integrar la aportación de elementos de decisión, tanto por el propio órgano instructor como por otros órganos administrativos y por parte de los interesados, de manera que, al término de la instrucción, estén claros todos los hechos y las circunstancias en las que se produjo el daño que da lugar a la reclamación, así como los fundamentos con arreglo a los cuales habrá de pronunciarse la resolución. En el caso examinado, entendemos que la instrucción realizada no ha satisfecho plenamente dicha finalidad dado que, alegado por la interesada de manera expresa que la zona se encontraba en mal estado debido a las obras que se estaban ejecutando, sin ningún tipo de señalización y sin habilitar pasos alternativos para acceder al

garaje, el informe del servicio implicado no aborda ninguna de estas cuestiones. Y el Instructor, convencido de la ruptura del nexo causal por la "intervención de un tercero" -la mercantil que ejecutaba las obras-, rehúsa formular cualquier consideración en la propuesta de resolución sobre las circunstancias en que se produjeron los hechos y el funcionamiento del servicio implicado.

No obstante, como hemos señalado, entre otros, en los Dictámenes Núm. 93/2021 y 15/2023 -sin perjuicio de la tesis que se sostenga a propósito de a quién corresponde satisfacer la indemnización en los casos en que existe un contratista interpuesto-, ya que la interesada ha dirigido su reclamación frente a la Administración a través de un procedimiento administrativo que no requiere de asistencia técnica, una vez ventilada en ese procedimiento la causalidad del daño cuyo resarcimiento se impetra, no procede inutilizar dicha tramitación remitiéndola a reemprender su pretensión por otros cauces, pues ese peregrinaje no solo pugna con los criterios de eficiencia y buena administración, sino también con el de igualdad de los administrados, quienes disponen -en los casos de gestión directa- de la garantía de un procedimiento administrativo informado por el principio de gratuidad.

Supuestos como el presente dejan de manifiesto la inconveniencia de reducir la reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida frente a la Administración, a un expediente en el que se aclara si los daños reclamados proceden de un vicio del proyecto o de una orden del servicio público. Siendo patente que la relación de causalidad puede quebrar por consideraciones previas a aquel complejo deslinde, lo que en este procedimiento se sustancia es el mismo nexo causal que se abordaría en la reclamación dirigida frente a la empresa contratista, con riesgo de pronunciamientos discordantes. Deducida aquí la pretensión contra el Ayuntamiento de Oviedo y sometida a la audiencia de la mercantil adjudicataria, procede resolver el fondo del asunto mediante una decisión administrativa revisable ante los tribunales de este orden jurisdiccional, de conformidad con el fuero que consagra el artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Advertido lo anterior, y por lo que atañe al nexo causal en este caso, la reclamante sostiene que las baldosas de la acera donde se produjo el accidente estaban “descolocadas, rotas y sueltas y la zona intransitable”. Pues bien, revisadas las imágenes que obran incorporadas al expediente, no está claro cuáles eran las circunstancias en que se encontraba el pavimento el día del siniestro, dado que las fotografías que aporta la interesada no coinciden con el escenario que se observa en las imágenes que se adjuntan al informe policial. En las primeras, se observa la zona en obras delimitada por una cinta de balizaje, con partes de la acera levantada y maquinaria sobre el terreno (folios 25 a 32 del expediente); mientras que, en las aportadas por la fuerza pública, la acera se encuentra en su mayor parte reparada, excepto un conjunto de baldosas que aparecen hundidas y alguna resquebrajada, situadas entre una alcantarilla y un tablón de madera (folios 84 a 86). Se observa una regla de doble ángulo superpuesta sobre la zona de baldosas hundidas, aunque no es posible objetivar la medición resultante, por falta de nitidez de las imágenes (folios 87 a 89). Por tanto, dado que las fotografías aparecen sin datar, desconocemos en qué fecha se tomaron unas y otras, por lo que subsisten dudas sobre cuál era el estado real del pavimento en el momento del siniestro. Además, tampoco está claro el punto exacto en el que se produjo la caída, ya que, tal y como se refleja en el atestado policial, la accidentada “no podría asegurar el lugar exacto de tropiezo”. Pese a estas lagunas, el Instructor del procedimiento no ha procedido a la práctica de pruebas dirigidas a despejar estos extremos.

Asimismo, este Consejo considera, con base en la documentación obrante en el expediente, que no se ha dado tratamiento adecuado a la exigencia de la incorporación del informe del servicio afectado, de conformidad con lo establecido a tal efecto en el artículo 81 de la LPAC. Así, el Ingeniero Técnico del Servicio de Infraestructuras se limita a comunicar que las obras en cuestión habían sido adjudicadas por Acuerdo de la Junta de Gobierno de fecha 17 de agosto de 2023, que se inician las mismas el 17 de octubre de 2023 y que se establece su fin para el 3 de mayo de 2024. También señala que “el

Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato, establece en su cláusula 34 'Responsabilidad del contratista por daños y perjuicios', que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 196 (Ley de Contratos del Sector Público), el contratista será responsable de todos los daños y perjuicios directos e indirectos que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato". Si bien se dio traslado de la reclamación presentada a la adjudicataria de las obras, no consta que haya presentado alegaciones.

Así las cosas, el Instructor del procedimiento tampoco ha procedido a recabar nuevos informes sobre el estado del pavimento en el momento del percance, por lo que desconocemos en qué condiciones se encontraba la vía en el momento del siniestro y si se habían adoptado medidas pertinentes para asegurar la zona durante la ejecución de las obras, como la adecuada señalización de los trabajos y la instalación de los elementos que salvaguarden la seguridad de los transeúntes o si se había habilitado un acceso transitorio al garaje adecuado para los vecinos. Tampoco constan otras comprobaciones de interés, como si el tránsito por la acera en obras era inevitable para acceder al garaje, o si hay otras quejas o reclamaciones derivadas del estado del pavimento en aquellas fechas.

En la Memoria del año 2022, este Consejo ha señalado que "sería deseable que los partes instruidos por la fuerza pública o, en su defecto, los informes del servicio municipal de conservación viaria describan de forma más precisa la entidad del desperfecto, aportando al efecto algún elemento objetivo de medición o contraste" y que, aun en los supuestos en que el desperfecto ya hubiere sido subsanado, persisten ciertos elementos que sirven a su valoración objetiva, de modo que "el informe del servicio debería incorporar una valoración del defecto viario, pues en su poder obran datos referentes al material, tamaño, etc. de las piezas colocadas en cada zona de la ciudad, lo que permite en muchos casos, aun tiempo después de reparado un desperfecto, concretar el alcance del deterioro". En definitiva, pese al tiempo transcurrido aún subsisten medios alternativos (como recabar de la contratista encargada de las obras o

de su propio personal técnico una descripción más exacta del estado del pavimento) que permiten concretar la entidad de la deficiencia denunciada, incluso después de su reparación.

En estas condiciones, teniendo en cuenta que la finalidad de la instrucción del procedimiento no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada, resulta evidente que la naturaleza del mismo hace necesario que, de conformidad con lo establecido en el artículo 77.2 de la LPAC, deba retrotraerse el procedimiento a los efectos de que se elaboren cuantos informes sean necesarios -emplazando de nuevo a la entidad adjudicataria de las obras- en orden a la determinación de los datos relevantes para resolver (tanto lo referido a la entidad del desperfecto viario como a su ubicación dentro del área vallada o de paso restringido por las obras, así como la realidad de la señalización de estas y la necesidad de atravesarlas para acceder al garaje); acordando también, a falta de elementos suficientes, la testifical del esposo de la accidentada que la acompañaba en el momento de los hechos.

Asimismo, deberá incorporarse al expediente un ejemplar de los pliegos que rigen la contratación -para delimitar las obligaciones de la Administración y de la empresa adjudicataria de las obras- y demás documentación contractual en la que figuren cuáles eran las medidas de protección y mantenimiento que debía asumir la contratista, así como aquellas obligaciones relacionadas con la limpieza de escombros y materiales y señalización de las obras. Al respecto, el órgano gestor deberá informar sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte la empresa interesada.

Tras dar audiencia a la interesada, y una vez formulada una nueva propuesta de resolución, habrá de recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta solicitada, debiendo retrotraerse el procedimiento en los términos expresados.”

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

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º