

Dictamen Núm. 23/2026

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 11 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 24 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 las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en un camino público.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 3 de abril de 2025, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial, firmada electrónicamente por un letrado colegiado, por los daños ocasionados por la caída sufrida el día 5 de abril de 2024, mientras transitaba por un camino público en una zona rural.

Refiere la interesada que, el día 5 de abril de 2024, mientras transitaba “por el camino público que da acceso a (su) domicilio” sufre una caída “debido al mal estado del pavimento”, que le causa lesiones “en el torso y brazo

derecho, siendo trasladada al (Hospital) en ambulancia". Añade que fue "testigo de los hechos ocurridos" su hijo. Indica que "el estado de la vía era de total abandono de conservación por parte de la administración titular del camino", que se realizaron, previa y posteriormente al incidente, "diversas reclamaciones ante la concejalía de Medio Rural del Ayuntamiento de Oviedo, siendo conecedor de todo ello el Concejal adscrito a la concejalía referenciada" y aporta, en prueba de ello, varias fotografías del estado del camino. Considera también una evidencia "del estado de grave deterioro" que "el Ayuntamiento de Oviedo decidió realizar las obras pertinentes de adecuación del camino, procediendo al asfaltado 4 días después de la caída". Como consecuencia de la misma, sufrió "lesiones objetivadas tanto por la documentación médica (...) como (por) el informe pericial" que adjunta, las cuales considera estabilizadas.

Se valoran los daños y perjuicios padecidos, solicitando una indemnización de once mil trescientos sesenta y nueve euros con doce céntimos (11.369,12 €).

Se adjunta a este escrito copia de los informes emitidos por la Policía Local, el Servicio de Urgencias hospitalarias y el Centro de Salud; varias fotografías del estado del camino a la fecha del accidente y tras la reparación del mismo; varios correos electrónicos remitidos por la asociación de vecinos al Ayuntamiento y un informe de valoración del daño corporal.

Además, se aporta la acreditación de la representación por parte del letrado interviniente, a través de un justificante emitido por el Ayuntamiento de Oviedo, en el que se indica que tiene la condición de representante presunto para las actuaciones que realice en nombre de terceros, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Instrucción de la Alcaldía de 15 de noviembre de 2016 y el convenio suscrito con el Colegio de Abogados de Oviedo.

2. Con fecha 28 de mayo de 2025, la Asesoría Jurídica de la Jefatura de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo emite un informe, en

el que se deja constancia de la fecha de recepción de la reclamación, la normativa aplicable a la tramitación del procedimiento, el plazo de resolución y notificación y los efectos del silencio administrativo.

Mediante oficio notificado el 9 de mayo de 2025 se remite el anterior informe a la interesada, a la vez que se le formula un requerimiento para la mejora de su solicitud, referido a que debe indicar "el lugar exacto donde cayó", "la hora del accidente", "la forma en que se produjo" y "cuál era el sentido de su marcha".

3. Atendiendo al requerimiento de la Asesoría Jurídica, el día 16 de junio de 2025 el letrado que representa a la reclamante presenta en el registro municipal un escrito, en el que da respuesta a las cuestiones planteadas. Informa así que, "en relación con el lugar exacto donde se produjo la caída, fue en el camino público que transcurre hacia la casa número (...) del paraje `X`, (...) La hora de la caída fue entre las 11:00 y 11:30 horas del 5 de abril de 2024". En cuanto a la forma en que se produjo la caída "fue que en el inicio de la cuesta que da acceso a su vivienda, debido al mal estado en el que se encontraba el camino cayó, estando acompañada de su hijo (...). Siendo el sentido de su marcha en dirección a su vivienda".

4. Con fecha 25 de julio de 2025, el Ingeniero Técnico Adjunto al Jefe de Servicio de Infraestructuras, a solicitud de la Asesoría Jurídica, informa que, girada la visita de inspección el día 24-07-2025, "se comprueba que el camino objeto de reclamación ha sido reparado, por lo tanto, no se puede saber el estado en el que se encontraba en el momento que se produce el accidente".

5. Mediante sendos oficios fechados el 20 de agosto de 2025, la Asesoría Jurídica de la Jefatura de Servicio de Infraestructuras pone en conocimiento, tanto de la interesada como de la compañía aseguradora del Ayuntamiento, la apertura del trámite de audiencia, por un plazo de diez días, adjuntando el informe del Servicio de Infraestructuras referido en el antecedente anterior.

A pesar de haber sido notificada la interesada en debida forma de este oficio, del que acusa recibo el día siguiente, no consta la presentación de alegaciones por su parte en el trámite de audiencia.

6. La compañía aseguradora del Ayuntamiento presenta un escrito, el día 5 de septiembre de 2025, en el que aprecia que “no existe relación de causalidad entre lo reclamado y la funcionalidad de la administración en este asunto./ Se ha de señalar que en la reclamación previa administrativa se indica que la caída se produce a las 11:45 horas de la mañana y al lado del domicilio de la propia reclamante. En consecuencia, la anomalía que presentaba el camino era visible para los peatones y conocida para la reclamante que constantemente pasaba por el referido lugar al tener su domicilio en las proximidades” y añade que el desperfecto “es de mínima entidad y perfectamente visible y en consecuencia podría haber sido eludido con un mínimo de atención” por parte de la reclamante, “teniendo en cuenta que la caída se produjo a plena luz del día y que el camino es sobradamente espacioso (...), suficiente para eludir el obstáculo, estando junto a su domicilio y pasar por el mismo a diario sin existir otras caídas previas”. Por otra parte, también discrepa de la perjudicada, “en cuanto a la cuantía reclamada, ya que aporta informe médico pericial de parte, pero no todos los resultados de pruebas médicas realizadas, informes médicos evolutivos, partes de baja y alta laboral, informe de rehabilitación y traumatólogo donde consten las secuelas que reclama, etc.”.

7. Mediante escrito presentado el 5 de noviembre de 2015 la reclamante solicita que “se expida certificado de silencio administrativo”.

8. Con fecha 14 de noviembre de 2025, la Asesoría Jurídica de la Jefatura de Servicio de Infraestructuras elabora un “informe-propuesta de resolución” en sentido desestimatorio, al considerar que “la zona del camino rural donde cayó, no presentaba irregularidad que constituyera un peligro grave, real y efectivo para las personas que lo usaran, como se comprueba en la foto que hizo la

Policía Local instantes después del accidente, que tampoco reseñó en su parte de intervención la existencia de ninguna anomalía viaria como causa del mismo./ La misma ausencia de referencia a deficiencias en el camino fue la declaración de (la reclamante) en Urgencias (...), donde consta que ingresa por 'caída casual en el asfalto'./ Es más, en las fotos que unió la interesada a su reclamación tampoco se constata la existencia de deformidades en el camino que pudieran haber provocado su caída, que, por otro lado, ella misma en ningún momento atribuye a algún fallo concreto en el pavimento”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 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 correspondiente para acceder electrónicamente 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). Esto ocurre en este caso, en el que el letrado colegiado actuante acredita la condición bajo la que actúa, a través de la aportación (en repetidas ocasiones) de una diligencia de acreditación que da cuenta de que lo hace al amparo de un convenio suscrito, a tal efecto, 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 la reclamación.

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

En el expediente ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 3 de abril de 2025 y los daños sufridos derivan de una caída acaecida el 5 de abril de 2024, por lo que es claro -aun sin tener en cuenta el tiempo invertido en la curación de las lesiones- que se acciona 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 del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, 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 quién debió abstenerse.

Finalmente, se aprecia que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había rebasado en unos días 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 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 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 las lesiones derivadas de una caída sufrida por

la reclamante en el camino público que conduce a su domicilio, sito en un núcleo rural de la localidad, concejo de Oviedo.

La realidad de la caída sufrida, en los términos relatados por la interesada -que no es cuestionada por el Ayuntamiento de Oviedo-, resulta plenamente acreditada en el informe de la Policía Local, elaborado por dos de sus agentes -personados en el lugar de la caída minutos después de acontecida-, en el que informan que “la filiada se ha caído al suelo al descender caminando a su domicilio, tiene lesiones en el torso y brazo derecho, quejándose de dolor al respirar”.

En lo que se refiere a la efectividad de los daños sufridos, los informes médicos incorporados al expediente acreditan que, el mismo día de la caída, la accidentada acude al Servicio de Urgencias del Hospital, al que fue trasladada en ambulancia -solicitada por los agentes comisionados al lugar-, siendo diagnosticada de “contusión en el hombro derecho”.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar, por sí misma, la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debemos analizar si los daños alegados resultan imputables al Ayuntamiento de Oviedo, como responsable del mantenimiento de las condiciones de seguridad del lugar donde se produjo el siniestro.

A tal efecto, 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 acceso a los núcleos de población”, así como “la pavimentación de las vías públicas”. Es evidente, pues, que la Administración municipal está obligada a mantener tanto el acceso a los núcleos de población como la pavimentación de las vías públicas, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por las infraestructuras viarias de su titularidad, 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 estos servicios, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Al respecto, es doctrina de este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 114/2007 y 172/2019) que, en ausencia de un estándar legal, este tipo de servicios públicos han de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las infraestructuras viarias de titularidad municipal alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en las mismas.

Tal como vienen reiterando los Tribunales (por todas, Sentencia de 26 de junio de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, -ECLI:ES:TSJMU:2018:1357- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), la responsabilidad “apunta las pautas de calidad en la prestación de los servicios que pueden ser exigidas a la Administración. De ahí que un sistema muy amplio de responsabilidad presuponga un estándar de alta calidad de los servicios. En nuestro caso hay que tener en cuenta un estándar intermedio; esto es, el que puede darse con arreglo a las posibilidades de gestión y económicas existentes, con el fin de establecer un equilibrio entre el sistema de responsabilidad, la posibilidad de gestión, sus pautas de calidad y el propio sistema económico financiero, para no convertir el régimen de responsabilidad pública en planteamientos cercanos a una asistencia social universal”.

También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la existencia de posibles obstáculos, desniveles e irregularidades, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

Por lo demás, habida cuenta de la localización de la vía en la que se produjo la caída sufrida por la perjudicada, debemos precisar que, si bien el servicio de conservación municipal comprende, en principio, tanto la ordinaria de las calles y aceras ubicadas en una zona urbana como la de elementos destinados al tránsito peatonal situados en zonas singulares -tal y como acontece en la presente reclamación, en la que el accidente se produce en un entorno netamente rural aislado, ajeno a un tránsito masivo-, el estándar de conservación y mantenimiento exigible admite una clara diferenciación entre ambas localizaciones, partiendo de la doctrina reiterada de este Consejo, en relación con el ámbito del servicio público, que impone que, en ausencia de concreción legal expresa, aquel deba ser definido en términos de razonabilidad. De ahí, que no quepa requerir de la Administración que responda automáticamente ante cualesquiera supuestos e incidencias, pues lo exigible es una cautela o reacción proporcionada a la entidad del riesgo generado. Pretender que la prestación del servicio de mantenimiento de las infraestructuras viarias garantice, de modo inmediato, la subsanación de todo desperfecto que aparezca en cualquier punto del entramado viario de un concreto ámbito territorial, en este caso, el concejo de Oviedo, abocaría, de plano, al colapso de la Administración.

En este mismo sentido, en nuestro Dictamen Núm. 234/2019, ya hemos razonado que el estándar de conservación exigible “no puede ser el mismo en las aceras del entorno urbano que en las vías fuera de poblado, ya que estas últimas no están diseñadas exclusiva y específicamente para el uso peatonal ni conforme a criterios propios de los servicios urbanos”.

En el caso examinado, nos encontramos con que la caída se produce entre las 11:00 y las 11:30 horas de un 5 de abril, esto es, a plena luz del día. El lugar del accidente es un camino vecinal, en un núcleo rural disperso de la localidad, cuya finalidad principal, por no decir única y exclusiva, no parece ser otra -a tenor de la ortofotografía adjuntada por una asociación de vecinos del lugar a las demandas de mejora presentadas ante el Ayuntamiento de

Oviedo-, que el de permitir el acceso a las dos viviendas existentes en esa ubicación, una de ellas precisamente el domicilio de la reclamante.

En este contexto, difícilmente cabría admitir que la interesada ignorase el estado general del camino por el que, con una asiduidad prácticamente diaria, venía transitando -quien, por otra parte, no ha concretado ningún desperfecto singular de relevancia, como causante de la caída-, por lo que no puede calificarse de sorpresiva la irregularidad que pudiera afectarle, debiendo la accidentada ajustar su cautela a las circunstancias manifiestas y conocidas de la vía.

Respecto al estándar de mantenimiento exigible a la Administración, en el entorno descrito, la norma impone solo el acceso rodado a los núcleos de población, la perjudicada no concreta el desperfecto que ocasionó el percance y, en las fotografías tomada por la Policía Local, tampoco se advierte anomalía alguna que represente un peligro cierto para el tránsito. Todo ello evidencia, en suma, que no se estima incumplido el estándar de mantenimiento en una vía rural.

Por último, desde este Consejo se viene reiterando, que la ulterior reparación -en este caso, una renovación del hormigón de este camino por parte de los servicios técnicos- no implica reconocimiento de incumplimiento alguno, sino exteriorización de la diligencia en el deber de mantenimiento del viario (en este sentido, y por todos, los Dictámenes Núm. 190/2015, 262/2019, 26/2022 y 240/2025).

En definitiva, a nuestro juicio las consecuencias del accidente no resultan imputables a la Administración municipal. 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. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.