

Dictamen Núm. 72/2026

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 23 de abril 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 12 de enero de 2026 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños y perjuicios ocasionados por unas obras de reforma de una acera, que obligó al cierre de su establecimiento durante las mismas.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Figura incorporado, en primer lugar, el justificante de presentación, el día 22 de agosto de 2025 en el Registro Electrónico de la Administración General del Estado, de lo que una letrada califica en el asunto del registro como “reclamación patrimonial”, dirigida al Ayuntamiento de Oviedo.

En ese justificante, se “expone” que se reclaman “perjuicios ocasionados” a la entidad que identifica, “como consecuencia de las obras realizadas en la calle Altamirano”.

Se aporta, únicamente, un informe pericial emitido con fecha 27 de septiembre de 2024 por un ingeniero industrial de una compañía aseguradora, en relación con la “pérdida de beneficios” sufrida por un establecimiento de ubicado en la mencionada calle.

En él, se indica que personados “en el riesgo asegurado el 10 de septiembre de 2024”, el “asegurado (...) comenta que el Ayuntamiento de Oviedo ha realizado obras de reforma de la acera de la calle”, trabajos que “se extendieron desde el 1 de agosto y continuaban cuando realizamos la visita, si bien, estaban con los últimos remates”. Comprueban “que se ha cambiado el suelo de la acera de la calle”, asimismo, observan “la diferencia de color entre las nuevas baldosas instaladas”; el titular del local les comenta “que debido a las obras de reforma, tuvieron que cerrar, dado que por parte de la contrata que realizó la obra, se cortó el acceso a la calle y en concreto al local”, al haber tenido “que picar, retirar el suelo, colocar nuevamente cemento y solar” - trabajos que “se prolongaron durante todo el mes de agosto y hasta el 7 de septiembre”-. Señala que el afectado “aporta imágenes de varios días donde se comprueban los trabajos realizados para el cambio del solado”, en los que se emplearon “máquinas de gran volumen” y cortándose “el acceso al establecimiento para realizar los trabajos”, a lo que añade que “la acera estaba cortada total o parcialmente y además presentaba riesgo de caída por las obras realizadas./ Por todo lo indicado”, el “asegurado tuvo que cerrar el establecimiento al no tener acceso adecuado a las instalaciones y en muchos casos estar cortado”.

Precisa que “el siniestro es reclamable al causante” y se reclama “un total de 1 mes (agosto) y 7 días de septiembre”. Afirma que, para el cálculo, se basa en “facturas de costes fijos y documentación de pérdida de ganancias, entendiendo que son recobrables a la empresa encargada de realizar la obra y al Ayuntamiento de Oviedo, que encargó las obras de cambio de suelo”.

Valora los daños en un total de cuarenta y cuatro mil ochocientos cinco euros con cuarenta y seis céntimos (44.805,46 €), resultantes de la suma de los

conceptos “costes salariales”, “reclamación de daños” y “pérdida de beneficios según balance de explotación”.

El informe incorpora varias fotografías de la calle en obras y se adjunta también escrito de “reclamación” de “siniestro” dirigido a la empresa contratista de las obras, en el que se les indica que, “no habiendo recibido respuesta en el plazo establecido”, procederán a “presentar demanda ante los Tribunales”.

2. Con fecha 17 de septiembre de 2025, en respuesta al requerimiento de subsanación de la acreditación de la representación efectuado, la representante presenta el certificado de inscripción de apoderamiento *apud acta* en el archivo electrónico de apoderamientos judiciales, emitido en su favor por un administrador de la empresa -que, según se indica en el certificado, acredita a su vez tal condición en virtud de la escritura que habría aportado-.

3. El día 6 de octubre de 2025, el Adjunto al Jefe de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento emite un informe en el que identifica a “la empresa adjudicataria y que el día 1 de agosto de 2024 ejecutaba las obras de peatonalización” en las “calles vinculadas al expediente”.

4. Con fecha 9 de octubre de 2025, se concede trámite de audiencia a la empresa contratista para que presente las alegaciones que estime oportunas.

El día 30 de ese mes, un representante de la misma presenta escrito en el que expone que ha “ejecutado” la obra “en las condiciones especificadas en el proyecto, las cláusulas del pliego administrativo” y de acuerdo con “las instrucciones del director facultativo de las obras”, sin que le conste “la existencia de ningún perjuicio a ningún local comercial que no sea el lógico e inevitable trastorno derivado del normal desarrollo de las obras”.

5. Con fecha 7 de noviembre de 2025 se notifica el acuerdo de la apertura del trámite de audiencia a la interesada por un plazo de diez días, que transcurre sin que esta presente alegaciones.

6. El día 17 de diciembre de 2025 la Asesoría Jurídica del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio, con base en las alegaciones presentadas por la empresa contratista y cita expresa de los artículos 190 y 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de cuyo contenido deduce que “en este caso, la eventual responsabilidad recaería en la mencionada empresa contratista de las obras que ejecutaba en la zona donde desarrolla su actividad la interesada”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de enero de 2026, 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, una copia del 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 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 mercantil 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).

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 procedimiento ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 22 de agosto de 2025 y, según figura en la documentación presentada por la empresa, el perjuicio sufrido se ciñe a un periodo que comprende el mes de agosto y varios días de septiembre del año 2024. En consecuencia, 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 audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, advertimos que la Administración considera iniciado el procedimiento a partir de la presentación de un único documento, un informe pericial emitido por una compañía de seguros, acompañado de un justificante de registro, en el que se expone que se está interponiendo una reclamación. El Ayuntamiento debió entonces requerir la subsanación de los extremos a los que se refiere el artículo 67.2 de la LPAC y no solo de la falta de poder de representación, si bien, es patente que esta omisión no genera indefensión alguna a la reclamante.

Idéntica conclusión, con base en la aplicación del mismo principio, alcanzamos respecto a la incorporación del informe del servicio afectado, limitado a la identificación de la empresa contratista. Tan parco contenido obliga a recordar que, tal y como advertimos a la misma autoridad consultante en nuestro Dictamen Núm. 20/2026, “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”, lo que, en el caso que nos ocupa, afectaría a datos relevantes sobre las restricciones de acceso que podría facilitar, por ejemplo, la Policía Local -como apunta la propia compañía aseguradora municipal en uno de sus oficios (folio 54 del expediente)-. No obstante, consideramos que, pese a tales carencias, disponemos de elementos de juicio suficientes para resolver el fondo de la cuestión sometida a nuestra consideración.

Por otro lado, 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.

Asimismo, se aprecia que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había rebasado ya 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, 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.- La reclamante interesa, en su condición de titular de un negocio de ubicado en una calle de Oviedo, el resarcimiento de los perjuicios económicos derivados del cierre del local, ocasionado por la imposibilidad de acceder al mismo durante el periodo de ejecución de una obra.

En cualquier caso, a la vista de la documentación incorporada al expediente, que incluye un informe pericial, del que es parte un reportaje fotográfico, resulta necesario admitir y tener por acreditado, que la ejecución de las obras ocasionó ciertas restricciones en el acceso de los clientes a los establecimientos ubicados en la vía. De ellas, podría haber resultado una afectación negativa en la afluencia de clientes y, en consecuencia, en la cuenta de resultados de la explotación de los negocios.

Ahora bien, como ya hemos razonado en nuestro Dictamen Núm. 305/2012, sentada la existencia de un daño colateral a la ejecución de una obra pública -y a las vicisitudes que encierra su complejidad-, hemos de tener presente que su origen en una actividad de servicio público no implica, sin más, la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, pues ha de estudiarse si el daño alegado es o no antijurídico y, en su caso, indemnizable.

Planteada la cuestión en los términos expuestos, en el caso ahora examinado, son diversas las circunstancias a considerar. Así, en primer lugar, ha de partirse de la incuestionable conveniencia, desde el punto de vista del

interés general, de la ejecución de la obra de peatonalización acometida. En segundo lugar, no podemos olvidar que, a lo largo de la ejecución de los trabajos, al margen del efecto colateral invocado, no se produjo una lesión directa sobre el negocio titularidad de las reclamantes. Por último, existe cierta discrepancia entre la versión ofrecida por la reclamante y la sostenida por la empresa contratista, pues, mientras la primera afirma que existió un corte total o parcial de la acera que llegó a impedir el acceso al local, la empresa contratista manifiesta que la ejecución se desarrolló con arreglo a las condiciones contractualmente establecidas y sin implicar perjuicio alguno diferente al “lógico e inevitable trastorno” inherente a una situación “normal”.

Pese a la generalidad de dicha aseveración, y aun dada la falta de incorporación de informe municipal alguno que rebata los términos en los que se expresa la interesada, las fotografías incorporadas en el informe pericial -que se limita a su vez a reproducir las manifestaciones de la afectada- permiten vislumbrar, en la primera, la figura de un viandante, sin que las restantes revelen tampoco de forma certera un cierre total de la vía. En todo caso, el relato reflejado por el perito adolece de una notoria imprecisión, pues atribuye el cierre, bien a la falta de un “acceso adecuado” -sin detallar en qué consiste este- o bien, por “en muchos casos estar cortado”, sin concreción del número de estas ocasiones.

Semejante indefinición obliga a recordar que, con carácter general, es doctrina reiterada de este Consejo que la carga de la prueba corresponde a la parte reclamante. Pero además, en el caso que nos ocupa, en el citado Dictamen recordábamos, con cita de también reiterada doctrina emanada del Consejo de Estado al respecto, que cualquier alteración -permanente o temporal- de las condiciones de acceso a un inmueble que no implique una privación constituye una carga general que los administrados tienen el deber jurídico de soportar, sin que sus consecuencias puedan conferir derecho indemnizatorio alguno, toda vez que la lógica aspiración de la interesada de que sus ventas -durante el plazo de ejecución de las obras en el que el

establecimiento estuvo abierto al público- no sufrieran disminución alguna sobre las habidas en los años anteriores en periodos similares constituye una mera expectativa, cuya frustración, en atención a las circunstancias concurrentes, no llega a alcanzar entidad suficiente para ser conceptuada como una lesión indemnizable a efectos de una eventual declaración de responsabilidad patrimonial, entendiendo -como tal- la privación de un derecho que las perjudicadas no tuvieran el deber jurídico de soportar, tal y como establece el artículo 32.1 de la LPAC. Al respecto, resulta también de interés citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2015 -ECLI:ES:TS:2015:3384-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a que establece que “es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal (...) que niega la antijuridicidad del daño ocasionado como consecuencia de obras públicas de ampliación, mejora o cambio, en beneficio de la comunidad, pues son meras cargas sociales que el administrado está obligado a soportar”, sin que se pueda “impedir que la Administración acometa las obras de mejora o cambio que estime conveniente para el interés general, pues este, que es el que debe guiar la actuación administrativa, es el que justifica la obligación de los particulares de soportar sus consecuencias lesivas, siempre que el sacrificio impuesto no sobrepase los límites de proporcionalidad en su extensión en el tiempo (en función, claro está, de las características de la obra), y en la intensidad de la afección”.

En aplicación de ambas doctrinas -jurisprudencial y consultiva- a la pretensión de la reclamante, debe esta desestimarse, pues no nos hallamos ante un sacrificio singular, sino ante las consecuencias de una obra desarrollada en un tiempo limitado y que afecta a varias calles, sin que, significativamente, la reclamante haya desvirtuado el contenido del informe de la empresa contratista, que, expresamente, refiere la falta de constancia de la producción de perjuicio alguno y rechaza la causación de cualquier daño distinto a las molestias o incomodidades propias de una obra que, en todo caso, constituyen

un trastorno inevitable, pero pasajero, y superado por el beneficio del resultado que supone una vez finalizada.

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.-