

Dictamen Núm. 127/2026

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 18 de junio 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 27 de febrero de 2026 -registrada de entrada el día 3 del mes 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 unas escaleras ubicadas en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 21 de octubre de 2025 la interesada presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de Oviedo por las lesiones sufridas el día 28 de octubre de 2024, “en torno a las 16:13” cuando “sufrió una caída en la calle (...) en las escaleras de acceso al centro comercial (...), debido al mal estado de las mismas”, ocasionado por el “desgaste de la superficie”.

Como “consecuencia de la fatal caída, fue trasladada en ambulancia al Hospital, sufriendo un esguince en ambos pies”, por el que causó “baja laboral” desde ese día y “hasta el 20 de enero de 2025”, recibiendo el correspondiente tratamiento.

En cuanto al nexo causal, expone que “el accidente fue provocado como consecuencia de las deficiencias en la conservación de las escaleras que dan acceso al (centro comercial) (...), en el que se observan perfectamente un claro desgaste que hace que, en estos momentos de lluvia o humedad, sea una superficie especialmente resbaladiza. A mayor abundamiento”, añade, “se ha tenido conocimiento” de “que es una zona en la que en situaciones de condiciones climatológicas adversas se producen con cierta frecuencia caídas como la que nos ocupa”.

Solicita una indemnización ascendente a doce mil seiscientos setenta y dos euros con un céntimo (12.672,01 €), por los conceptos derivados de los daños personales padecidos.

Adjunta documentación médica relativa a las lesiones sufridas, así como partes médicos de baja y alta por incapacidad temporal.

Asimismo, aporta acreditación de representación emitida por el Ayuntamiento de Oviedo en la que se señala que “de acuerdo con el artículo 5.7 de la Ley 39/2015, la Instrucción de la Alcaldía de 15 de noviembre de 2016 y el convenio suscrito con el Colegio de Abogados de Oviedo” el abogado que interviene en el procedimiento en curso -y también firmante de la solicitud- “tiene la condición de representante presunto para las actuaciones que realice en nombre de terceros”.

2. Previo requerimiento de mejora, el representante de la interesada presenta con fecha 14 de noviembre de 2025 un escrito en el que describe la trayectoria que seguía -“desde el interior del centro comercial al exterior”-, señalando que la caída se produce por “el mal estado de las escaleras al estar la superficie muy desgastada y resbaladiza no encontrándose debidamente señalizada”.

3. Consta incorporado al expediente un informe firmado el día 4 de diciembre de 2025 por el Adjunto al Jefe de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo en el que se indica que “girada la visita de inspección el día 1-12-2025 a la calle, se comunica que el estado general de las escaleras que dan acceso al centro comercial (...) es bueno”, adjuntándose “fotografías del estado actual”.

4. En la misma fecha, el representante de la reclamante presenta un escrito mediante el que solicita la práctica de prueba consistente en que por parte de la “Sección de Infraestructuras” del Ayuntamiento “se indique si después” del siniestro “se han llevado a cabo obras de mejora para subsanar el defecto y en caso afirmativo que nos indique en qué consistieron las mismas”.

5. Con fecha 9 de diciembre de 2025, el Asesor/a Jurídico/a del Jefe/a del Servicio de Infraestructuras informa que no procede emitir el informe solicitado por la reclamante, “al ser la interesada sobre quien recae la carga de la prueba y, por ello, quien ha de aportar todos los documentos que considere necesarios para demostrar su versión de los hechos”, lo que “se justifica a efectos de lo establecido por el artículo 77.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

6. Con fecha 9 de diciembre de 2025, se concede trámite de audiencia a la interesada por un plazo de diez días, plazo que transcurre sin que conste la presentación de alegaciones.

7. Con fecha 26 de febrero de 2026, el Asesor Jurídico del Servicio de Infraestructuras suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio, expresando que de acuerdo con el informe incorporado al expediente “el pavimento de la escalera donde cayó está en perfecto estado”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de febrero 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 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 de una diligencia de

acreditación, que da cuenta del 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.

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 21 de octubre de 2025 y, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 28 de octubre 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.

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 quien debió abstenerse.

En relación con el rechazo de las pruebas propuestas advertimos que la fundamentación que esgrime el informe suscrito al efecto por el mismo responsable del Servicio de Infraestructuras no satisface el requisito de motivación exigido por el artículo 77.3 de la LPAC. Con arreglo al mismo, el Instructor del procedimiento “solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”. Así se desprende de la confrontación entre la petición de prueba realizada por la reclamante y el contenido de aquel documento, pues ante la solicitud de la primera de que se “libre atento oficio” a la “Sección de Infraestructuras (...) a fin de que se indique si después de ocurrencia del siniestro (28 de octubre de 2024), se han llevado a cabo obras de mejora para subsanar el defecto y en caso afirmativo que nos indique en qué consistieron las mismas”, el Instructor se limita a rechazar la “emisión de tal informe al ser la interesada sobre quien recae la carga de la prueba y, por ello, quien ha de aportar todos los documentos que considere necesarios para demostrar su versión de los hechos”, circunstancia que, según explicita, “se justifica a efectos de lo establecido por el artículo 77.3, de la Ley 39/2015”.

En rigor, la motivación reseñada no sirve para justificar el rechazo de pruebas, pues es genérica y remite a las reglas sobre carga de prueba desconociendo que la reclamante interesa aquí la aportación de un informe del órgano adecuado para su emisión, sobre una circunstancia (la realización de obras de reparación o mejora) que ha de constarle al Ayuntamiento y que -al no tratarse de un extremo notorio- no puede acreditar por sí misma la accidentada.

Es decir, con arreglo a nuestra doctrina el extremo cuya aclaración interesa la afectada no es manifiestamente impertinente o innecesario, debiendo explicitarse la fundamentación adecuada de su rechazo.

No obstante, no procede aquí la retroacción del procedimiento. Por una parte, la reclamante no ha presentado ni una sola fotografía de la deficiencia exacta a la que atribuye la caída cuando, dada la amplitud de las escaleras,

deviene necesaria una mayor concreción. Por otro lado, observamos que la imagen incorporada al expediente por parte del servicio municipal competente (documento 53) proporciona un detalle que permite excluir una reparación reciente, al menos, generalizada, de la zona, como evidencia la coloración de las juntas entre baldosas, oscurecidas por el paso del tiempo. Ello resulta relevante pues, pese a que la reclamante fue requerida para precisar “el lugar exacto donde cayó”, ninguna concreción efectuó al respecto. Por tanto, aun cuando el Ayuntamiento hubiera constatado la realización de obras de reparación, el silencio de la propia perjudicada impediría conocer si afectaron al punto concreto que originó su caída. Por otra parte, la interesada nada opone al rechazo a la práctica de la prueba, sin que realice alegaciones durante el trámite de audiencia.

Ello no obsta, el cualquier caso, que se articule la correcta aplicación del citado artículo 77.3 de la LPAC, en cuanto exige que se justifique adecuadamente la negativa a realizar la prueba propuesta, afirmando su innecesariedad, que entendemos aquí fundada. Y tal fundamentación radicaría, a nuestro juicio en que, de acuerdo con nuestra doctrina, la posterior reparación de la anomalía viaria no puede significar el reconocimiento de una carencia del servicio, sino que es expresión de una adecuada diligencia, constando además en este caso elementos suficientes para un pronunciamiento de fondo (por todos, Dictamen Núm. 256/2025). Observación que tiene la consideración de esencial, a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

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 “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste 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 aquéllos, 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 los daños sufridos a consecuencia de una caída que la interesada atribuye al desgaste de los escalones ubicados en una calle de la localidad.

Los informes médicos incorporados al expediente acreditan la efectividad de las lesiones sufridas por la accidentada a consecuencia del percance. Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, los de alumbrado público y de pavimentación de las vías públicas. Es evidente,

por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado todos los elementos que configuran su sistema de alumbrado público, así como el pavimento de la vía pública en los que estos se ubican, en aras de garantizar la seguridad de quienes transitan por ella, lo que requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de esos servicios, del ejercicio u omisión de tal actividad.

Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 125/2023) 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 tanto de las vías públicas urbanas como de otros equipamientos de titularidad municipal, entre los que se incluyen el alumbrado público y el mantenimiento de las vías públicas, se extiendan a que se elimine, de manera perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que resultaría inasumible o inabordable. 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. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso 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 posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, 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, y la actividad que esté desarrollando.

Tal como recoge la doctrina del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (por todas, Sentencia de 14 de marzo de 2022 -ECLI:ES:TSJAS:2022:797-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª),

“cierto es que el art. 25.2 b) y d) de la LRBRL, en relación con el art. 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, imponen la obligación de conservación de las vías y calles del casco urbano, a la Administración Municipal. No obstante, lo primero que incumbe al actor es acreditar ese nexo causal entre la deficiente conservación de la vía, de forma que supere el estándar de seguridad exigible a la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones, y las lesiones”. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 26 de octubre de 2020 -ECLI:ES:TSJAS:2020:2468-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a) advierte que el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible, recogiendo la doctrina reiterada de la Sala, indicando que en el ámbito de la conservación de las vías públicas “el estándar exigible dependerá de la naturaleza de la vía (ubicación, anchura y pendiente, condiciones de calidades de la zona, condiciones del proyecto original de urbanización, etcétera), su uso (mayor exigencia en calles céntricas, zonas de usuarios públicos por proximidad de centros sanitarios o escolares, bibliotecas, mercados (...)) y de la entidad del desperfecto u obstáculo determinante del daño (profundidad, extensión, sobresaliente perfil (...)), no generando responsabilidad los que sean insignificantes ni los de difícil evitación./ En esta línea, y en relación a las irregularidades del viario, hemos manifestado en numerosas sentencias que no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de pequeños agujeros, separación entre baldosas, resaltes mínimos por instalación de tapas de alcantarillas o bases de los marmolillos, los cuales o son inocuos o son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios públicos municipales pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones Públicas. En cambio, cuando se trata de un bache, socavón, adoquín sobresaliente, farolas truncadas por la base, ostensible desnivelación de rejillas, material suelto persistente en el

tiempo, u otro elemento de mobiliario urbano que por su dimensión o ubicación representa un riesgo objetivo, difícilmente salvable o peligroso, hemos declarado la responsabilidad de la Administración, pero sin perder de vista la posible concurrencia de culpas si existen elementos de juicio para fundar una distracción o torpeza del peatón”.

En la concreción de este estándar de mantenimiento viario debe atenderse a la casuística, habiendo señalado este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 151/2025), a propósito de las caídas sufridas en escalones ubicados en la vía pública, que partiendo de que su “mera existencia”, “inherente a la propia configuración de la zona” no permite su automática equiparación un riesgo desproporcionado o injustificado, su potencial lesivo debe valorarse a la luz del conjunto de las circunstancias. Al respecto, razonábamos que “hemos tenido ocasión de analizar en supuestos precedentes irregularidades viarias que conciernen a peldaños, señalando (por todas, Dictamen Núm. 138/2020) que la peligrosidad de los desperfectos que afectan a los mismos ha de ponderarse a la vista del conjunto en el que se integran (en aquel asunto, una escalera con otras deficiencias similares) y, muy especialmente, teniendo en cuenta que el riesgo que supone se materializa principalmente en caso de descender o bajar por la escalera”, al tiempo que aludíamos a “la evidencia de que los peldaños aislados generan a los transeúntes riesgos innecesarios”.

En el asunto sometido a nuestra consideración, la perjudicada atribuye la lesión sufrida a la caída al suelo provocada por el desequilibrio que provoca al resbalar por el desgaste de un escalón, sin mayor precisión.

Por su parte, la propuesta de resolución rechaza la existencia de nexo causal, limitándose a afirmar el “perfecto estado” del “pavimento de la escalera”.

Por lo que se refiere a la realidad de las circunstancias del suceso, la Administración reclamada no cuestiona ni el hecho ni la mecánica de la caída, cuyo modo de producción avala la documentación clínica incorporada al expediente; en particular, el informe asistencial correspondiente a la atención

prestada por la Unidad de Soporte Vital Básico que trasladó a la perjudicada a un hospital tras el consignado “accidente en vía pública”. Sobre este particular cabe únicamente añadir que, como hemos manifestado en anteriores ocasiones (por todos, Dictamen Núm. 102/2023) que quien se conduce rectamente y sin fisuras, bien puede servirse de pruebas indirectas o indiciarias, pues de otro modo le quedaría vedado el acceso a la tutela efectiva de sus intereses por circunstancias tan comunes u ordinarias como caminar sin compañía, hacerlo con una persona cuya declaración haya de ser objeto de tacha o no recabar los datos de quien le auxilia en un primer momento.

Expuesta así la controversia, en atención a la doctrina antes citada, y prestando especial atención a las fotografías obrantes en el expediente, no cabe sino compartir la apreciación que sobre su buen estado general mantiene el servicio competente, sin que la genérica invocación del “desgaste” de los escalones resulte suficiente para concluir la existencia de una infracción del estándar de mantenimiento aplicable que, como hemos señalado, presenta unos parámetros de exigencia propios cuya conculcación no resulta acreditada en este caso.

En suma, este Consejo estima que las consecuencias del percance, cuya realidad en el lugar y modo indicado no se discute por el Ayuntamiento no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por 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, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, 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.-