

Dictamen Núm. 153/2026

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 9 de julio 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 V. E. de 15 de abril de 2026 -registrada de entrada dos días después-, 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 la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 25 de abril de 2025, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública, que atribuye a la existencia de un bache en la calzada por la que transitaba. Firma la misma, además de la reclamante, un letrado a quien afirma otorgar su representación.

Expone que el “día 29 de abril de 2024, a las 20:00 horas, en la calle (...) a la altura del Centro de Salud de, iba caminando por la acera hacia su coche” que “se encontraba (...) aparcado en el lugar de la vía

adecuado al efecto, cuando entonces, sin darse cuenta por no ser visible (estaba anocheciendo), metió el pie por completo en un bache del asfalto con profundidad considerable (que por la oscuridad no era visible). Como consecuencia de ello, hizo traspié, se torció el tobillo y la rodilla, y se cayó golpeándose contra el suelo”.

Refiere que fue atendida por usuarios del centro de salud que la auxiliaron, llevándola a dicho centro y posteriormente a un hospital, sufriendo un “esguince en el tobillo izquierdo” y “contusión en rodilla derecha”, que requirieron tratamiento y rehabilitación, lesiones por la que sufre dolor a la palpación como secuela residual.

Afirma que “la causa del accidente (...) es la existencia inesperada de un bache en la vía pública. lo que se debe exclusivamente al funcionamiento (anormal) de los servicios públicos del Ayuntamiento de Oviedo, por cuanto la pavimentación de la vía pública en la que ocurrió el accidente (asfaltado de la zona de estacionamiento de vehículos) se encuentra (y se encontraba a la fecha del accidente) en estado anormalmente mantenido o instalado”. Aporta, al respecto, un “estudio informal del lugar” a fin de “documentar de manera razonada” “el estado del lugar del accidente” tanto en la fecha de la reclamación, como “en comparación con el estado que resultaba de las fotografías de fecha 30-04-2024 aportadas”.

Solicita una indemnización por importe de seis mil setecientos ochenta y seis euros con noventa y seis céntimos (6.786,96 €), por el daño corporal sufrido.

Adjunta a su escrito, entre otros documentos, el justificante de aceptación de apoderamiento en el Registro Electrónico de Apoderamientos -por parte del letrado actuante y en favor de la interesada-; diversa documentación médica del proceso asistencial; varias fotografías del lugar; el justificante de presentación de escrito relativo a “aviso incidencia o desperfecto en vía pública”, presentado por el letrado con fecha 10 de mayo de 2024, y la respuesta proporcionada por el Servicio de Infraestructuras, en

la que se indica que se da traslado a la empresa de mantenimiento para que proceda a su reparación; las comunicaciones dirigidas a la compañía aseguradora municipal, y el “estudio informal” elaborado con fecha 22 de abril de 2025 por una persona de titulación desconocida, que incluye descripción y fotografías del desperfecto, con la correspondiente medición.

2. Con fecha 27 de junio de 2025, y tras la apertura del periodo de prueba, el representante presenta escrito en el que propone la práctica de la documental, testifical y pericial que detalla.

Con fecha 3 de julio, el Asesor Jurídico del Jefe/a del Servicio de Infraestructuras suscribe informe en el que, de forma sucinta, razona la admisión o desestimación de las pruebas propuestas.

3. Con fecha 21 de julio de 2025, el Adjunto al Jefe del Servicio de Infraestructuras emite informe en el que expone que “girada la visita de inspección el día 11-07-2025, en la calle, al lugar donde supuestamente se produce la caída, se observa en la calzada y pegado al bordillo, la existencia de un pequeño hundimiento, cuyo punto más desfavorable es de 2 cm de profundidad”. Añade que “el bordillo, como se puede comprobar en las fotografías que se adjuntan, se encuentra algo deteriorado”.

4. Conferido trámite de audiencia tanto al representante de la interesada como a la compañía aseguradora mediante oficio de fecha 17 de julio de 2025, la mercantil presenta escrito de alegaciones el día 4 de septiembre.

En ellas, se señala 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 perjudicada, destacando que “la calzada está destinada esencialmente al tránsito de vehículos y no de personas”.

5. El día 9 de abril de 2026, la Asesoría Jurídica de la Jefatura del Servicio de Infraestructuras emite un informe con propuesta de resolución en sentido desestimatorio, con base en el informe emitido por el Servicio municipal.

Expone que el desperfecto ocurre “en la zona reservada para el tránsito y aparcamiento de vehículos, con un desnivel respecto del pavimento colindante que, en su punto más desfavorable, es de 2 cm”, por lo que “tal deficiencia no constituía un peligro para la deambulación de las personas, que cuando caminan por la calle, han de ser conscientes de que transitar por la vía pública supone asumir un riesgo inherente a la condición de peatón, ya que el pavimento es imposible que sea liso y perfecto en toda su superficie y, si la irregularidad viaria a la que se achaca la causa del accidente no supera el estándar de prestación del servicio público que es exigible a la Administración, como en el caso (...), por lo exiguo del defecto y que, además, caminaba fuera de la zona exclusivamente peatonal, lo que habría debido obligarla a extremar la precaución pues el pavimento de ese espacio compartido con los coches está sometido a un desgaste mayor, que se manifiesta en esa pequeña zona levemente hundida, que no constituía un peligro grave, real y efectivo, de transitar la interesada con la debida atención”.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de abril 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, copia del expediente en formato electrónico.

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), la interesada está 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 por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo preceptuado en el artículo 5 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.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

En el expediente ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 25 de abril de 2025 y la caída de la que trae origen tuvo lugar el día 29

de abril de 2024. En consecuencia, y con independencia de la consolidación de las secuelas, la reclamación resulta tempestiva, puesto 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 del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, advertimos que no consta en el expediente que se haya comunicado a la reclamante la designación de instructor, traslado este procedente -como ya se indicó, verbigracia, en el Dictamen Núm. 211/2025-, 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.

Finalmente, se aprecia que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había rebasado 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 sufridas como consecuencia de una caída sufrida en la vía pública, que se atribuye a la existencia de un bache en la calzada.

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

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no conlleva, 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 indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

A tal efecto, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria” y el artículo 26.1 del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar -en todo caso y entre otros servicios- el de pavimentación de las vías públicas. La Administración municipal está obligada, por tanto, a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública, en aras de garantizar la seguridad de

cuantos transitan por la misma, lo cual exige 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 ese servicio.

Al respecto, venimos reiterando que, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad y que no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas se extiendan a que se elimine, de manera perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que resultaría inasumible o inabordable (por todos, Dictamen Núm. 267/2019). La determinación de qué supuestos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, en función de las circunstancias concurrentes (Dictamen Núm. 33/2025).

Precisamente, en relación con las circunstancias concurrentes, también hemos subrayado en ocasiones precedentes que “la ubicación del obstáculo en la calzada y no en la acera es determinante, pues, aunque ese espacio puede ser utilizado por los peatones excepcionalmente, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y adoptando un cuidado especial” (por todos, Dictámenes Núm. 397/2009, 36/2012, 192/2015 y 109/2019).

Por otro lado, desde el inicio de su función consultiva, este Consejo viene advirtiendo que quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un espacio en el que hay obstáculos ordinarios diversos, por lo que el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales, a las visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona, pudiendo hacerlo por otra (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 177/2020).

En el asunto sometido a nuestra consideración, debemos analizar el contexto de la caída para, a continuación, dilucidar si se ha infringido el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas y si el daño puede imputarse o no al funcionamiento del servicio público. Como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre su causa determinante sería suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba recae sobre la reclamante e impediría, por sí sola, apreciar la relación de causalidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Al respecto, observamos que el Ayuntamiento asume el relato fáctico de la interesada, rechazando la prueba testifical propuesta con base en que la identificación de los posibles testigos presenciales corresponde a la propia perjudicada, quien había solicitado que la Administración municipal requiriera “al Servicio de Salud del Principado de Asturias”, “a través del centro de salud”, “para que informe” “de la filiación de las personas” “testigos del accidente” que la “socorrieron”. En todo caso, cabe destacar que el informe del centro de salud, en el que la afectada es atendida tras la caída, consigna que la paciente sufre “caída casual”, coincidiendo la mecánica causal descrita en él con el relato de la reclamante, quien manifiesta que se precipitó al suelo al introducir su pie en un “bache del asfalto” de “profundidad considerable” cuando accedía a su vehículo, aparcado en la calzada.

En apoyo de su argumentación, la interesada invoca un documento que designa como “estudio informal”, en el que se describe el desperfecto, que califica como un “socavón con una altura (profundidad) excesiva”, pues la medición que tiene en cuenta es “la altura descendente total desde la zona peatonal hasta el pavimento”, lo que suma “22,5 cm como consecuencia del referido socavón, correspondiéndose esta con el primer espacio de pisada”. No obstante, en cuanto a las dimensiones del socavón, señala que alcanza “5 cm en su parte más profunda y (...) 4,2 cm en su parte menos profunda”.

También se indica que el lugar “es una zona mixta de la calzada utilizada por diversos usuarios, por cuanto sirve de aparcamiento para automóviles, y se utiliza peatonalmente por las personas conductoras que, tras estacionar sus vehículos, acceden caminando a la acera”.

El informe del Servicio de Infraestructuras califica el desperfecto como un “pequeño hundimiento”, cuya medición arroja un resultado de “2 cm de profundidad” en su “punto más desfavorable”.

Este órgano consultivo considera que, como hemos indicado, debemos atender al conjunto de las circunstancias de la vía en la que tiene lugar el percance, entre las que se encuentra -como subraya la propuesta de resolución- la de configurarse como un espacio destinado, de forma exclusiva, al tráfico de vehículos. Asimismo, también deben ser tenidas en cuenta las condiciones de los viandantes, así como las de visibilidad existente.

Sentado lo anterior, de la información obrante en el expediente, podemos inferir que la caída tiene lugar un día de primavera con visibilidad limitada, pues, según consta en el informe emitido por el centro de salud, la asistencia fue prestada estando de guardia, a las 20:09 horas. Fue, además, causada al pisar la reclamante sobre un agujero cuya zona de máximo desnivel no supera los 2 cm, en un punto localizado en la calzada cercano al bordillo. Respecto a la medición aportada por la interesada, conviene precisar que, al margen de que el “estudio informal” en la que se incluye no revista, por su propia naturaleza, la condición de un dictamen pericial, tampoco las imágenes en las que se plasman las “dimensiones del socavón” (anexo II de su solicitud, folio 7), reflejan la indicada cifra medición, que sí evidencia -en la señalada cifra de dos centímetros- la fotografía incluida en el informe municipal.

Nos encontramos, por tanto, ante un supuesto de uso de la calzada permitido -como excepción a la obligatoriedad general, establecida para los peatones, de transitar por la acera-, pues se encuentra entre ellos precisamente el de acceder a un vehículo aparcado. Pues bien, tal y como

hemos afirmado con anterioridad, esa deambulación exige una singular cautela; en particular, hemos apreciado que “este Consejo entiende que cuando los ocupantes de un vehículo descienden del mismo tras estacionar en un aparcamiento como el descrito han de tomar conciencia de que transitan por una calzada, y no por una acera, siendo los estándares de conservación y mantenimiento forzosamente distintos en atención a su uso primordial, por lo que el tránsito peatonal por este tipo de superficie destinada principalmente al tráfico rodado de vehículos (...) ha de realizarse siempre con precaución y adoptando un cuidado especial” (Dictamen Núm. 27/2023).

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

En suma, entendemos que las consecuencias del desafortunado accidente no resultan imputables a la Administración municipal, pues nos encontramos ante la concreción de un riesgo que no es superior al ordinario que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad, en su conjunto, la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial

solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. 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.-