

Dictamen Núm. 189/2026

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 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 20 de mayo de 2026 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por los daños originados al caer en la senda peatonal costera que baja desde el faro en Luarca tras meter el pie en un socavón en una zona de dominio público portuario autonómico.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 19 de agosto de 2024 se presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Valdés una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a dicho Ayuntamiento en la que una vecina del municipio expone que el 11 de diciembre de 2021 “se bajó de la acera a la contigua zona de la calzada habilitada como senda peatonal costera que baja desde el faro” y “metió el pie derecho en un socavón que había en el pavimento de esta senda, sin

protección ni señalización alguna que advirtiese de su existencia, provocándole la caída al suelo”.

Añade que fue trasladada al Hospital, donde se le diagnosticó “de `fractura-luxación bimalleolar tobillo derecho´”, además de un esguince en tobillo izquierdo, siendo intervenida quirúrgicamente la mañana siguiente, debiendo ser de nuevo intervenida el 14 de diciembre de 2023 para “la extracción del material de osteosíntesis”, presentando “como secuelas una limitación de la flexión dorsal del tobillo a 10º y una cojera/claudicación de la marcha”.

Indica que valora los daños, perjuicios y secuelas en veintiún mil trescientos cuarenta y un euros con dieciocho céntimos (21.341,18 €), “conforme al baremo para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación”.

Solicita que se tome declaración a tres testigos cuyos datos personales aporta y acompaña el escrito de diversas fotografías, acompañando varios informes médicos e insta a que la Concejalía de Obras del Ayuntamiento emita un informe técnico de las actuaciones llevadas a cabo en la senda peatonal a partir del día de la caída.

2. El 30 de agosto de 2024 la Alcaldesa de Valdés, entendiendo que “la Administración competente es la autonómica, tal y como se desprende por el lugar del accidente manifestado por la interesada en su escrito de reclamación”, acordó remitir la solicitud y todos sus anexos al Servicio de Puertos e Infraestructuras de Transportes.

3. El 6 de septiembre de 2024 desde la entonces Consejería de Fomento, Cooperación Local y Prevención de incendios, se comunica el siniestro a la compañía aseguradora de la Administración.

4. El 9 de octubre de 2024 suscribe un informe el Celador-Guardamuelles de Luarca en el que, tras referir que el lugar donde ocurrieron los hechos

corresponde a la titularidad del Principado de Asturias, señala que como se aprecia en las fotografías que acompañan a la reclamación “era cierta la existencia de un hundimiento en el asfalto en la zona contigua al bordillo de la acera”, que fue reparado por el Ayuntamiento días después del siniestro, y recuerda que próximas al lugar del accidente existen señales del riesgo de caída. Afirma que hay “una señal de `tipo 1´ (...) a unos 30 metros del lugar de la caída, que informa de todos los tipos de riesgos que pueden existir en la zona portuaria, y dos señales `tipo 2´ (...) en la que se informa, entre otros, del riesgo de caída al mismo nivel” que se colocaron con posterioridad al accidente. Figuran incorporadas al informe fotografías de la señalización.

5. Mediante oficio de 23 de octubre de 2024 se acuerda notificar a la reclamante la recepción de la reclamación, el procedimiento según el cual se tramitará y el plazo para resolverlo, así como el sentido de un eventual silencio administrativo, concediendo a la interesada 10 días para presentar alegaciones, aportar documentos y proponer pruebas.

6. Mediante documento de 7 de marzo de 2025, la reclamante reitera que se practiquen las pruebas propuestas en el escrito inicial, acordando el 2 de mayo de 2025 la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería instructora la práctica de la testifical instada, comunicando a la reclamante la fecha en la que se practicará.

El 27 de mayo de 2025 tiene lugar en dependencias administrativas la práctica de la prueba testifical, en la que los tres comparecientes afirman que no presenciaron la caída aunque sí ratifican lo manifestado por la reclamante en su escrito inicial.

7. Mediante oficio notificado a la interesada el 3 de junio de 2025, la Jefa del Servicio de Apoyo Administrativo acuerda le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días hábiles.

Mediante escrito presentado en una oficina de correos de Lluarca el 16 de junio de 2025 la perjudicada, se ratifica en su reclamación y, tras reseñar que el informe pericial presentado por la compañía aseguradora está incompleto, acepta la valoración hecha por la misma “para la terminación convencional del procedimiento”.

8. Tras ser requerida al respecto, el 29 de agosto de 2025 la compañía aseguradora remite informe pericial médico de valoración del daño completo.

9. Mediante oficio de 20 de enero de 2026 se procede nuevamente a la apertura del trámite de audiencia, concediendo a la interesada 10 días hábiles para la presentación de alegaciones, dándole traslado del informe pericial médico completo de valoración del daño aportado por la compañía aseguradora.

10. El 30 de enero de 2026 la reclamante presenta un escrito de alegaciones, reiterando sus pretensiones y dando por acreditada la concurrencia de los requisitos exigibles para la estimación de su reclamación, concluyendo que, puesto que la valoración de la aseguradora se aproxima a lo reclamado, estaría dispuesta a aceptar dicha cantidad.

11. El 14 de mayo de 2026 la Jefa de Sección del Servicio instructor formula una propuesta de resolución en sentido desestimatorio en la que considera acreditada la caída y cómo, así como las lesiones sufridas por parte de la afectada. Asimismo, considera que el accidente no se hubiera producido de haber continuado por la acera a una zona cuyos estándares de conservación son inferiores y con señalización de riesgo de caída, lo que se traduce en una ruptura del nexo causal.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de mayo de 2026, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita

dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente con código alfanumérico de la Consejería de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias, adjuntando a tal fin los enlaces correspondientes para el acceso 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 establecido 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 del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), 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 motivan.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada como titular de la zona de dominio público portuario en la que se produjo el accidente 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 caso ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 19 de agosto de 2024, habiendo tenido lugar la estabilización de las lesiones el día 17 de enero de 2024, por lo 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 de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación el procedimiento. Así, en primer lugar, 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 emisión del presente dictamen, se ha rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar una resolución expresa a tenor del artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 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 “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”.

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 originados al caer, descendiendo de una acera, en la zona portuaria de Luarca.

La Administración del Principado de Asturias es titular del puerto de Luarca y, por tanto, tiene la obligación de conservar y mantener sus instalaciones en condiciones tales que quede debidamente garantizada la seguridad de quienes lo utilizan.

Reconocida por la Administración la realidad de la caída y de las lesiones subsiguientes en base a la documental incorporada al expediente, cabe recordar que la existencia de un daño efectivo e individualizado no significa automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, toda vez que es preciso examinar si en los hechos dañosos se dan las circunstancias que permitan reconocer al perjudicado su derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Debemos analizar, por tanto, si el daño ha sido o no consecuencia directa del funcionamiento del servicio público de conservación viaria.

Es doctrina de este Consejo que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de los espacios públicos alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una zona de paso, por limitado que este sea. 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

concurrentes. Cuando el accidente ocurre en una zona portuaria, debe ponderarse la existencia de señales de advertencia de los riesgos, que abocan a los viandantes a extremar sus precauciones, así como la existencia de obstáculos que afecten la visibilidad.

En este caso, la perjudicada consigna como causa de la caída que, al descender de la acera metió el pie en un socavón existente en la vía. Dado que no se dio aviso al Celador-Guardamuelles de Luarca y que el defecto fue reparado pocos días después por el Ayuntamiento, para valorar la trascendencia del mismo sólo contamos con las fotografías incorporadas a la reclamación. Pues bien, en las mismas se puede apreciar que se trata de una zona de uso peatonal prioritario pero también de acceso rodado a un aparcamiento. De hecho, la reclamante manifiesta que su esposo movía la moto para bajarla a la calzada.

Aunque carecemos de una medición, no parece que el desperfecto tenga más de tres centímetros de profundidad y se encuentra en una zona cuyos estándares de mantenimiento exigibles no pueden ser igual de estrictos que los de la acera de la que descendió la perjudicada, sin que consten obstáculos a la visibilidad.

Por otro lado, la actividad propia de una zona portuaria conlleva unos riesgos inevitables, de los que han de ser conscientes quienes por ella transitan, extremando sus precauciones y por ello existía a treinta metros del lugar de la caída una señal "tipo 1" que refleja expresamente, entre otros, el peligro de caída a distinto nivel y el de suelo resbaladizo, de la que perjudicada era sin duda conocedora como vecina de la zona.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del infortunado accidente sufrido por la reclamante no resultan imputables a la Administración titular de la zona portuaria, ya que, nos encontramos, en el presente caso, ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite a la concreción del riesgo que asume el ciudadano cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública y sobre manera, cuando lo hace por un área con riesgos específicos, adecuadamente señalizada.

Lo que ha de demandarse del servicio público es la pertinente diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que se 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 o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En mérito de 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. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.-