

Dictamen Núm. 195/2025

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 30 de octubre de 2025, por medios electrónicos, 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 julio de 2025 -registrada de entrada al 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 la vía pública, al resbalar en un peldaño mojado.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 29 de octubre de 2024, la interesada presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de Oviedo por los daños derivados de una caída en la vía pública.

Según refiere, esta se produjo “poco antes de las 16 horas” del día 1 de noviembre de 2023, “al resbalar en una baldosa (...) entre los portales de los números 1 y 3 de la calle (...) justo en el momento en el que la reclamante,

que venía caminando desde la Plaza del Ayuntamiento, decidió meterse bajo los soportales situados en esa vía pública para guarecerse de la lluvia” y fue entonces cuando sufrió el accidente, “al resbalar sobre un bordillo de color gris que hace de peldaño de acceso a dichos soportales”.

Continúa narrando que, tras la caída, sentía un “fortísimo dolor” que “le impedía siquiera ponerse de pie”, por lo fue trasladada al hospital en ambulancia. Allí se le diagnosticó “fractura de tibia y peroné del tobillo derecho, procediéndose (...) a su total inmovilización y permaneciendo ingresada a la espera de programación de intervención quirúrgica” que se practicó el día 6 del mismo mes. Recibió el alta hospitalaria el día 8 de noviembre, “con necesidad de reposo domiciliario las siguientes semanas, debiendo mantener la inmovilización con la férula y con instrucciones de no apoyar el pie”, y permaneció en situación de incapacidad temporal desde el día del accidente hasta el 7 de marzo de 2024.

Afirma que “el bordillo gris que provocó el resbalón y que perfectamente se aprecia en las fotografías, es totalmente liso, sin ningún tipo de rugosidad ni abujardado, lo que lo hace especialmente peligroso en días de lluvia, generando un riesgo manifiesto de caída que la Administración demandada perfectamente hubiera podido evitar colocando un pavimento no deslizante o al menos de características más apropiadas para el lugar” y destaca que, “según afirmaron vecinos de la zona”, el lugar del accidente “es una zona habitual de caídas al existir un pavimento muy deslizante en días de lluvia”.

Cuantifica los daños en trece mil ochocientos veintiún euros con ochenta y cuatro céntimos (13.821,84 €), según el baremo de accidentes de tráfico y adjunta a su solicitud varias fotografías del lugar de los hechos y diversa documentación clínica.

2. El día 12 de noviembre de 2024 el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo suscribe un informe en el que hace constar la fecha de recepción de la reclamación, el plazo para resolver el

procedimiento y los efectos del silencio administrativo, lo que se comunica a la interesada y a la correduría de seguros.

3. Notificada a la interesada la apertura de un periodo probatorio por plazo de 10 días, el 17 de diciembre de 2024 la interesada presenta un escrito en el que propone que se tengan como prueba, además de la pericial médica que aporta, los documentos adjuntos al escrito inicial de reclamación y solicita que “se remita oficio o requerimiento a la Delegación Territorial (...) de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) para que por dicho organismo se emita certificado o informe sobre el clima y precipitaciones habidas en la ciudad de Oviedo el día 1 de noviembre de 2023, con precisión si fuera posible sobre el volumen y horas de las precipitaciones ocurridas ese día”.

4. Con fecha 20 de diciembre el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo rechaza solicitar el informe a la AEMET sobre las condiciones climáticas del día 1 de noviembre de 2023 en Oviedo, pues “la lluvia es algo habitual en Asturias y los pavimentos cumplen con los requisitos técnicos establecidos para soportar las distintas circunstancias que puedan acontecer. Sin olvidar que, si se considera necesario que conste en el expediente dicho documento, puede ella misma aportarlo en cualquier momento durante su tramitación”.

5. Solicitado informe al Servicio de Infraestructuras sobre si la zona donde la interesada dice haber resbalado “está abujardada”, el Adjunto al Jefe del Servicio de Infraestructuras informa que “girada visita de inspección el día 10-01-2025, en la calle entre los portales 1 y 3, lugar donde supuestamente se produce la caída, existe una acera con baldosa caliza rojo Covadonga de diferentes tamaños junto a un bordillo de granito, ambas zonas se encuentran abujardadas con el desgaste propio del paso del tiempo y del uso”. Se adjuntan al informe dos fotografías.

6. Conferido trámite de audiencia a la reclamante y a la aseguradora por un plazo de 10 días, el día 16 de julio de 2025 se recibe en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito de alegaciones en el que la interesada reprocha al informe del Servicio responsable que no “contenga ningún tipo de valoración ni conclusión”. En cualquier caso, colige que “si el abujardado está desgastado es evidente que no cumple plenamente con el objetivo de evitar el deslizamiento de la superficie./ Por otro lado, de las propias fotografías incluidas en el informe se puede advertir que la superficie gris -que es en la que se resbala conforme se destalla en la reclamación- apenas presenta rugosidad, convirtiéndose en una auténtica pista de patinaje en días en los que el pavimento está mojado, como así ocurrió el día del accidente./ Además, esas mismas fotografías demuestran el muy precario estado de conservación y mantenimiento del pavimento, no solo por lo desgastado de su abujardado, sino también porque presenta una deformidad y desalineamiento más que evidente de las baldosas”. Reitera su solicitud de que se solicite a la AEMET informe sobre las precipitaciones habidas el día del accidente en Oviedo, significando que no se le ha trasladado la “decisión de admitir o inadmitir” esta prueba, para ratificarse finalmente en su pretensión.

7. El día 18 de julio de 2025, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, razona que “el pavimento de la acera y bordillo donde cayó está en perfecto estado, según se ve en las fotografías de la propia interesada y certifica el informe del Ingeniero municipal, que constató que, contra lo afirmado por ella, está abujardado, no siendo cierta por tanto su declaración de que el bordillo es ‘totalmente liso sin ningún tipo de rugosidad ni abujardado’./ Además el hecho de que lloviera y estuviera mojado dicho bordillo, no tiene relación con el servicio público de Vías, por tratarse de un

elemento natural que elimina el efecto sorpresivo para cualquier peatón que deambule con el mínimo de atención y diligencia que le es exigible”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de julio 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.

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 29 de octubre de 2024, y la caída de la que trae origen se produjo el día 1 de noviembre de 2023, por lo que, aun sin tener en cuenta el tiempo invertido en la curación de las lesiones sufridas, 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 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.

Apreciamos, igualmente, que se ha incurrido en otra irregularidad procedimental -sin efectos invalidantes-, cual es la falta de notificación de la

resolución por la que el instructor rechaza la práctica de la prueba consistente en la solicitud de informe a la Agencia Estatal de Meteorología, comunicación esta que resulta obligada, según lo dispuesto en el artículo 40 de la LPAC, en relación con el artículo 77.3 de la misma norma.

Por último, se advierte 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 21.1 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 “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 los daños sufridos por la interesada, como consecuencia de una caída sufrida al resbalar en el pavimento mojado.

La realidad de los perjuicios alegados ha quedado acreditada mediante los informes médicos aportados.

Ahora bien, la constancia 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 perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Oviedo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el suceso.

El artículo 25.2 de la LRBRL señala que el “Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) b) (...) parques y jardines públicos (...). d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad” y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso -entre otros- el servicio de “pavimentación de las vías públicas”. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada 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 requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

En cuanto a las circunstancias en que se produjeron los hechos, la Administración no cuestiona el relato de hechos de la interesada y asume que el percance se produjo en el lugar y por la causa (un resbalón) indicados en el escrito de solicitud.

Este Consejo ya ha manifestado, al pronunciarse sobre asuntos similares (por todos, Dictamen Núm. 85/2021), que el estándar de conservación de las vías no comprende una garantía de plena adherencia al paso del viandante, de modo que toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios, y debe serlo tanto de los obstáculos ordinarios -árboles o mobiliario urbano- como de las circunstancias adversas, en especial las meteorológicas, que pueden reducir la adherencia en la vía pública.

Singularmente, el peatón debe adoptar precauciones proporcionadas a las circunstancias personales, a las visibles del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En términos similares, se expresan diversos pronunciamientos judiciales. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) declara que “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible” y que “no existe relación de causalidad idónea” cuando se trata de deficiencias perceptibles o de entidad menor que “son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...) 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 cuanto al estado del concreto elemento causante del accidente, la perjudicada afirma en el escrito inicial de solicitud que “el bordillo gris que provocó el resbalón y que perfectamente se aprecia en las fotografías, es totalmente liso, sin ningún tipo de rugosidad ni abujardado”. Sin embargo, las fotografías que adjunta al escrito de reclamación evidencian que dicha aseveración no es cierta, pues en ellas se aprecian los signos del labrado dirigido a hacer rugosas todas las piezas que conforman el pavimento, incluyendo el bordillo en el que dice haber resbalado. De dicho abujardado también da cuenta el informe del servicio responsable librado trece meses después del percance, en el que se advierte que presenta, no obstante, cierto desgaste derivado del tiempo y del uso, como las fotografías adjuntas al mismo evidencian. En tales circunstancias, y teniendo en cuenta que la interesada no aporta elemento probatorio alguno acreditativo de que, pese al abujardado que muestran todas las fotografías, la adherencia del pavimento incumpla el estándar -bien por desgaste del abujardado o por otras circunstancias- haciendo el tránsito peligroso, hemos de concluir, al igual que lo hemos hecho

en anteriores ocasiones (por todos, Dictamen Núm. 222/2022) que la apreciación subjetiva de la interesada sobre el carácter resbaladizo del pavimento no llega a enervar la presunción de cumplimiento de las exigencias técnicas que puede inferirse del labrado de las piezas.

Por otra parte, debe significarse que, si bien la constancia de una pluralidad de percances vendría a poner de manifiesto la potencialidad lesiva del elemento viario, lo cierto es que la perjudicada no aporta prueba alguna de su vaga aseveración, conforme a la cual estima que el lugar es una “zona habitual de caídas” en los días lluviosos, según manifestaciones de los vecinos.

En definitiva, no se ha probado que el estado del pavimento en el que se produjo el accidente presente potencialidad lesiva, debiendo subrayarse que, la menor adherencia del suelo en condiciones de lluvia, que es notoria y de común conocimiento, no entraña un riesgo distinto al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas en climatología adversa, sin que pese sobre la Administración la carga de mantener el mismo grado de adherencia en el pavimento en todas las superficies cualesquiera que sean las circunstancias climatológicas, lo que abocaría al servicio público al colapso. En efecto, las precipitaciones constituyen un factor de riesgo manifiesto y consustancial a la naturaleza de las cosas, al que debe ajustarse la cautela del peatón pues no es esperable que la adherencia permanezca invariable cuando concurren ciertas circunstancias.

Procede, por otra parte, recordar que este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones sobre casos similares, señalando que los viandantes deben ajustar sus precauciones a las particularidades manifiestas de la vía pública, al desnivel del trazado o a la tipología de su pavimento, que son circunstancias todas ellas ordinarias y comunes del viario público, así como a las condiciones climatológicas u otros fenómenos atmosféricos que puedan incrementar el riesgo en el tránsito y también a las concurrentes en su propia persona, pues la responsabilidad objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal que traslade 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 cada persona como riesgos generales de la vida.

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

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.