

Dictamen Núm. 231/2025

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 4 de diciembre de 2025, 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 17 de octubre de 2025 -registrada de entrada ese mismo día-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños derivados de una caída producida tras el tropiezo con una baldosa en mal estado de conservación.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 18 de febrero de 2025, el interesado presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias, una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de Oviedo por los daños derivados de una caída producida tras tropezar con una baldosa que se encontraba en mal estado de conservación.

Expone que “el día 22 de febrero de 2024, entre las 11:30 y las 12 horas (...), a la altura del n.º 18 de calle (caminaba en sentido ascendente por la calle), tropezó con una de las baldosas que se encontraba en mal estado de conservación, cayéndose al suelo sobre su costado izquierdo y lesionándose./ Tras la caída (...) llamó a la Policía Local (...), personándose los agentes poco después en el lugar de los hechos. Los agentes instruyen atestado (...) en el que se deja constancia del estado de las baldosas en el momento de la caída, concretamente dice dicho informe ‘las baldosas se encuentran levantadas por la acción de las raíces de un árbol cercano, presentan una elevación de 3-4 cm y se ven afectadas 9 baldosas con una superficie de un metro cuadrado aproximadamente. Al lugar se acerca una vecina y manifiesta que ya se han producido varios incidentes en este punto. Por parte de los agentes se solicita al servicio de grúa una valla para señalizar la zona en prevención a futuros accidentes’. En dicho informe se adjuntan también una serie de fotografías en las que se aprecia claramente la elevación de las baldosas en cuestión”.

Refiere que “como consecuencia de la caída (...) se golpeó en la boca y en el costado izquierdo. Tras personarse en el lugar de los hechos, la Policía Local recoge en su informe que (el accidentado) precisaba asistencia sanitaria, que presentaba un hematoma en la boca y un fuerte dolor en el hombro izquierdo. (...) acude a los servicios de urgencias (...). Los resultados de la resonancia reflejan (...) rotura completa del tendón del músculo subescapular” y “leve tendinosis con luxación medial del tendón de la porción larga del bíceps”, entre otros hallazgos. El 24 de octubre de 2024 “es intervenido mediante artroscopia de hombro izquierdo en la que se encuentra luxación medial de la PLB (tenotomía) y rotura completa de subescapular (...), el 8-01-25 se procede al alta”.

Sostiene que “la caída fue producto del mal estado de conservación del pavimento, siendo un hecho perfectamente previsible y subsanable con el debido mantenimiento por parte del (...) Ayuntamiento de Oviedo, al que compete legalmente la obligación de mantener en perfecto estado de uso las

vías urbanas, reparándolas en su caso. La negligencia en el cumplimiento de tales obligaciones, permitiendo la existencia de unas baldosas en mal estado que han provocado la caída, ha sido la causa directa del daño personal sufrido, tal y como consta acreditado con el atestado, las fotografías y el informe pericial aportado”.

Interesa la testifical de los agentes de la Policía Local y de su cuñado, que acudieron tras el accidente.

Cuantifica la indemnización solicitada en dieciocho mil cuatrocientos cinco euros con setenta y un céntimos (18.405,71 €).

Adjunta a su escrito, entre otros, los siguientes documentos: pericial acerca del alcance de los desperfectos, suscrita por dos arquitectos técnicos; copia del informe de intervención de la Policía Local, al que se adjunta un reportaje fotográfico del estado que presentaba la zona en el momento del accidente y copias de diversos informes médicos relativos al proceso asistencial.

2. Mediante escrito fechado 24 de febrero de 2025, la Asesoría Jurídica del el Servicio de Infraestructuras determina que se ponga en conocimiento del interesado la fecha en la que consta como presentada la reclamación, las normas por la cuales se ha de tramitar el procedimiento, el plazo máximo para resolver y el sentido de un eventual silencio administrativo.

3. El día 19 de marzo de 2025, la Asesoría Jurídica del el Servicio de Infraestructuras, de conformidad con lo previsto en el artículo 77 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, procede a la apertura de “un período de prueba por un plazo de diez días a fin de que proponga la práctica de las que considere oportunas”.

4. Con fecha 27 de marzo de 2025, emite un informe la Jefatura del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo. Expone que “girada la visita de

inspección el día 21-03-2025 en la calle a la altura del n.º 18, lugar donde supuestamente se produce la caída, existe una acera con un ancho total de 3,40 m sin contar la parte de uso compartido entre vehículos y peatones, compuesta de baldosa tipo terrazo de 40 x 40 cm. Se observa que las baldosas deterioradas han sido reparadas, por lo tanto, no se puede comprobar el estado en que se encontraba la acera en el momento que se produce la caída. Vistas las fotografías del atestado de la Policía Local, se entiende que el desnivel de las baldosas objeto de la reclamación es de 2 cm en su punto más desfavorable. El resto de acera colindante a ésta se encuentra en un estado aceptable para su uso”.

Se adjunta una fotografía del estado que presenta a zona tras las reparaciones efectuadas.

5. El día 2 de abril de 2025, tiene entrada en el registro municipal un escrito del interesado en el que se reitera en la propuesta de testificales efectuada en su escrito inicial de reclamación.

6. Mediante oficio notificado el día 21 de abril de 2025, la Asesoría Jurídica del el Servicio de Infraestructuras le concede “audiencia por plazo de 10 días, durante los cuales puede presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes”, a cuyos efectos “se acompaña a este escrito informe del Servicio de Infraestructuras, único documento de los que consta el expediente que no obra en su poder”.

7. El día 24 de abril de 2025 el reclamante presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el expone que “se ha acreditado debidamente en el expediente mediante la prueba propuesta y acompañada por esta parte, siendo que el informe de la Policía Local (...) habla de desnivel de 3-4 cm, encontrándose 9 baldosas levantadas por las raíces de un árbol cercano e informando una tercera persona

a la Policía Local que en ese punto ya han ocurrido accidentes con otros viandantes”.

8. El día 2 de octubre de 2025, la Asesoría jurídica del Servicio de Infraestructuras elabora una propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Advierte que “el 2 de abril de 2025, (el interesado) propone la práctica de prueba testifical de los agentes de la Policía Local que incoaron el atestado del accidente, así como de otra persona. Sin embargo, no se consideran necesarias dichas testificales, pues la declaración de los policías intervinientes ya consta en su informe y la de la otra persona tampoco procede pues consta en el atestado que ‘en el lugar no se encuentra presente ningún testigo de la caída’, por lo que su manifestación no es relevante en cuanto a las circunstancias del siniestro; lo que se justifica a los 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”.

Razona que “aunque existía en la calle n.º 18 la mínima anomalía viaria antes descrita: una baldosa elevada sobre la rasante del pavimento 2 cm en su punto más alto, tal y como se ve en la foto del atestado policial, no constituía por sí misma, dada su escasa relevancia, un peligro para la deambulación de las personas, que han de responsabilizarse y ser conscientes de que el hecho de transitar por la vía pública supone asumir un riesgo inherente a la condición de peatón”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de octubre 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 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 el interesado activamente legitimado 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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 18 de febrero de 2025, habiendo acaecido la caída de la que trae origen el día 22 de febrero de 2024; en tal tesitura, y con independencia de la curación o

consolidación de las secuelas, cabe estimar la reclamación tempestiva, al haber 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.

En el plano de las irregularidades procedimentales, observamos que no consta en el expediente que se haya comunicado al reclamante la designación de quien hubiese de instruir el procedimiento, dato significativo en aras de garantizar el derecho de los administrados “A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos”, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53.1 b) de la LPAC. Ahora bien, estimamos que, en este caso concreto, dicha irregularidad no alcanza entidad suficiente para proyectar consecuencias jurídicas desfavorables sobre el conjunto de lo actuado.

Por último, resta por advertir que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo ya se había rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC; ahora bien, 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”.

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 derivados de una caída producida tras tropezar con una baldosa que se encontraba en mal estado de conservación.

La realidad de la caída resulta avalada por el informe de la Policía Local -servicio al que acude el accidentado una vez producido el suceso y con prontitud- y los informes médicos incorporados evidencian la efectividad de un daño. Ahora bien, la existencia de un daño efectivo e individualizado no conlleva, automática e inopinadamente, la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer el derecho a la indemnización por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Y ello porque, como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el carácter objetivo que se predica de la responsabilidad de la Administración no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de un espacio público, sino que es necesario que tales daños resulten vinculables a su funcionamiento.

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 el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso y entre otros servicios, el 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 quienes transitan por ella, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a las personas 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, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 38/2022) 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. 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.

Tal como recoge la doctrina del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (por todas, Sentencia de 31 de marzo de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:898-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), “en relación a las irregularidades del viario (...), no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de pequeños agujeros, separación entre baldosas, resaltes mínimos (...), los cuales (...) son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública (...) 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”.

Este Consejo entiende, y así lo viene manifestando desde el inicio de su función consultiva, que quien camina 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, así como pequeñas irregularidades. Singularmente, 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.

En el caso que nos ocupa, el reclamante mantiene, en su escrito de alegaciones conclusivas, que “se ha acreditado debidamente en el expediente mediante la prueba propuesta y acompañada por esta parte” que “el informe de la Policía Local (...) habla de desnivel de 3-4 cm, encontrándose 9 baldosas levantadas por las raíces de un árbol cercano e informando una tercera persona a la Policía Local que en ese punto ya han ocurrido accidentes con otros viandantes”.

Debemos detenernos en que, si bien es cierto que el informe de la Policía Local refiere que las baldosas “se encuentran levantadas por la acción de las raíces de un árbol cercano, presentan una elevación de 3-4 cm”, el material gráfico que se aporta (fotografía del desperfecto, medido con el auxilio de una cinta métrica) deja patente que el desnivel no superaba los 2 centímetros (circunstancia a la que, sin embargo, no alude el reclamante); así pues, la eventual contradicción entre ambas partes del informe (texto y material gráfico) no sería tal si se considera -y todo apunta en esa dirección- que lo referido en el texto es una mera estimación, efectuada con carácter previo a la toma de medidas. Por otra parte, el informe de los agentes menciona que al lugar “se acerca una vecina y manifiesta que ya se han producido varios incidentes en este punto” (extremo acerca del cual la Policía Local no refiere haber tenido noticia y sobre el que este mismo Consejo carece de precedentes), pero queda en absoluta inconcreción el número de estos y su particular motivo; de esta forma, se echa en falta que el interesado hubiese planteado la identificación de dicha informante para proponer su declaración como testigo, en aras de aclarar

sus manifestaciones, o bien que, con posterioridad al percance, hubiese procurado que la Administración se arrojase luz al respecto.

Sentado lo anterior, el informe del Servicio de Infraestructuras señala que en el lugar donde se produce la caída “existe una acera con un ancho total de 3,40 m sin contar la parte de uso compartido entre vehículos y peatones, compuesta de baldosa tipo terrazo de 40 x 40 cm” y que, con independencia de la zona afectada por desperfectos (que ya se hallaba reparada en el momento de girarse la visita por parte de este servicio), “el resto de acera colindante a ésta se encuentra en un estado aceptable para su uso”.

En otro orden de cosas, el informe de la Policía Local menciona que “se ven afectadas 9 baldosas con una superficie de un metro cuadrado aproximadamente” (afirmación que se corrobora con el reportaje fotográfico que se adjunta); ahora bien, pocas dudas ofrece el que la extensión de la zona afectada ha de ponerse necesariamente en relación con la entidad de los desperfectos y la amplitud o anchura de paso existente.

En definitiva, nos hallamos ante una acera con 3,40 metros de anchura total y en la que los desperfectos se localizan en las proximidades de un árbol situado al borde de la calzada (el informe de la Policía Local, en extremo que se corrobora fácilmente acudiendo al material fotográfico que se aporta, atribuye el levantamiento de las baldosas a las raíces de susodicho árbol), por lo que quedaría expedito para el tránsito un espacio de más de dos metros de espacio en buen estado (como refiere el informe de los servicios técnicos y se deduce, con nitidez, de las fotografías incorporadas al expediente); añádase a ello que el accidente tiene lugar en torno al mediodía, en una jornada en la que no constan acontecimientos meteorológicos que distrajesen la atención y sin que se haya alegado la existencia de obstáculos que impidiesen o menoscabasen la correcta percepción de la zona deteriorada. Asimismo, no cabe soslayar que la entidad de los desperfectos (una elevación, en su parte más desfavorable, de escasos dos centímetros) y su localización (en la parte adyacente al árbol) no

convierten a estos en un peligro objetivo para los viandantes, por lo que no cabe entender infringido el estándar de conservación.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias y la reiterada por este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 38/2022), los desniveles de escasa entidad no pueden erigirse en factor determinante de una caída, ya que no generan un riesgo distinto al que de ordinario asume el viandante cuando se desplaza por la vía pública, sin que pueda exigirse a la Administración un estándar de mantenimiento que imponga una igualdad de plano viaria sin ningún tipo de irregularidad, lo que resultaría inasumible sin desatender los servicios cuya cobertura merece un esfuerzo de medios.

Consideramos, en consecuencia, que la causa de la caída no puede imputarse al servicio público, que cumplía con los estándares comúnmente admitidos.

Por último, desde este Consejo se viene reiterando que el vallado o señalización posterior al siniestro y la ulterior reparación por parte de los servicios técnicos no implica reconocimiento de incumplimiento alguno, sino exteriorización de la diligencia en el deber de mantenimiento del viario (en este sentido, y por todos, los Dictámenes Núm. 190/2015, 262/2019 y 26/2022).

En suma, a nuestro juicio las consecuencias del accidente no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo 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

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.