

Dictamen Núm. 242/2025

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 22 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 2 de septiembre de 2025 -registrada de entrada el día 3 del mismo mes-, 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. El 15 de enero de 2025, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito dirigido al Ayuntamiento de Oviedo, mediante el cual solicita el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial frente al mismo, como consecuencia de una caída en la vía pública.

Da inicio al escrito remitiéndose a un informe, copia del cual acompaña al escrito de reclamación, firmado el 4 de enero de 2024 por el Intendente de la Policía Local del Ayuntamiento de Oviedo, con el visto bueno del Jefe de este cuerpo policial, en el que se reproduce un Parte de intervención elaborado “sobre las 17:32 horas del día 5 de octubre de 2023”, por dos agentes de la Policía Local de Oviedo, comisionados en la “calle”, donde, tras identificar a una persona, que resulta ser la ahora reclamante, esta les manifestó “que a las tres y media de la tarde ha tropezado con unas baldosas en mal estado y se ha causado unas lesiones en el tobillo izquierdo”. Añaden los agentes intervinientes que “se adjuntan fotos de las baldosas (...) parte de lesiones y fotografías de su tobillo izquierdo”.

En cuanto a las circunstancias de la caída, la reclamante refiere “que mientras caminaba por una acera”, metió el pie izquierdo “en el agujero, imperceptible, que dejó una baldosa rota”; ello motivó su caída al suelo, un golpe en la rodilla derecha y “un esguince en el tobillo izquierdo por un mecanismo de torsión del pie”.

En lo que respecta a las consecuencias de la caída, la interesada indica, a la vez que documenta con los correspondientes informes, que, en un primer momento acude a su médico de Atención Primaria, quien le tramita la incapacidad temporal y le coloca un vendaje que origina una reacción alérgica local, por lo que es retirado. El 13 de octubre de 2023, en la revisión en el Hospital “se solicita RM de tobillo de pie, así como iniciar sesiones de rehabilitación con fecha 2 de mayo de 2024./ Con fecha 13 de junio de 2024, la RM del tobillo y pie izquierdo confirma el diagnóstico de: esguince grado II de ligamento peroneoastragalino anterior, a cotejar con exploración clínica de la paciente. Ligamento peroneocalcáneo deltoides sin alteraciones. Estructura osteocondrales normales. Seno del tarso, túnel del tarso y espacio de Kager dentro de la normalidad. Tendones peroneos, tibiales, extensores, flexores y Aquileo normales. No se evidencia derrame articular./ El informe del Hospital, de fecha 12 de agosto de 2024”, pauta caminar haciendo “uso de una

muleta de apoyo y descarga del tobillo afectado (...) recomiendan ayudar a la recuperación de la lesión realizando sesiones de fisioterapia de tipo privado que terminaron el 25 de septiembre de 2024, consiguiendo con ellas dejar de usar la muleta./ Finalmente, el 19 de noviembre de 2024 recibe el alta laboral por parte del (Instituto Nacional de la Seguridad Social) de Asturias”.

En otra parte de su relato, la reclamante denuncia “que el Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo no ha procedido a la reparación del desperfecto de las baldosas en la vía pública”, ni “se ha puesto en contacto (...) nadie del consistorio para realizar ningún trámite previo a esta reclamación”.

Sirviéndose de un informe de Valoración del Daño Corporal elaborado el 21 de diciembre de 2024 por un médico colegiado, que se acompaña al escrito de reclamación, cuantifica los daños sufridos en la cantidad total de treinta mil doscientos treinta y dos euros con un céntimo (30.232,01 €) que desglosa.

Además de la documentación ya citada al hilo de la descripción del relato de hechos, se acompaña una factura por importe de 762,30 euros, que, a pesar de coincidir de manera exacta con “los gastos de rehabilitación” cuyo reembolso solicita, en realidad se corresponde con la “descripción” de la factura del informe de Valoración del Daño Corporal que adjunta.

2. Con fecha 6 de febrero de 2025, la Asesoría Jurídica de la Jefatura del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo emite informe de la fecha de recepción de la reclamación, la normativa aplicable a la tramitación del procedimiento, el plazo de resolución y notificación y los efectos del silencio administrativo.

Obra en la documentación incorporada al expediente remitido, la puesta a disposición, tanto de la reclamante como de la compañía aseguradora del Ayuntamiento, de este informe en la sede electrónica del Ayuntamiento de Oviedo el día 12 de febrero de 2025.

3. Mediante oficio del día 12 del mismo mes, la Asesoría Jurídica de la Jefatura del Servicio de Infraestructuras requiere a la interesada para que proceda a la mejora de la solicitud. En concreto, se le solicita aclaración sobre “el lugar donde sufrió el accidente./ El momento en el que se produjo./ La forma en que sucedió./ Cuál era el sentido de su marcha”.

Atendiendo a este requerimiento, el día 10 de marzo, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito en el que da respuesta a las cuestiones planteadas. Comenzando por el lugar del accidente, señala que “se sitúa en la calle, calle que es salida del colegio de educación primaria ‘Parque Infantil’”. En cuanto al “momento en que se produjo” el accidente, se remite de nuevo al parte de intervención, ya adjuntado al escrito de reclamación, elaborado por dos agentes de la Policía Local que fueron comisionados al lugar donde se encontraba y a los que manifestó, tal y como se recoge en este parte de intervención, “que a las tres y media de la tarde ha tropezado con unas baldosas en mal estado y se ha causado unas lesiones en el tobillo izquierdo”.

Por lo que respecta a “la forma en que sucedió”, la interesada apunta que “pese a que esta parte entiende que se responde a la pregunta tanto con la descripción de los hechos formuladas en la mencionada reclamación como con la documentación que acreditan tales hechos”, reitera literalmente lo expuesto en la solicitud de inicio.

Finalmente, a la cuestión de “cuál era el sentido de mi marcha”, aclara que “el sentido de la marcha fue bajando la cuesta en sentido del mencionado colegio de educación primaria ‘Parque Infantil’”.

4. Con fecha 19 de marzo de 2025, la Asesoría Jurídica de la Jefatura del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo dispone la apertura de un periodo de prueba, por un plazo de 10 días, para que la reclamante proponga las que estime oportunas.

A tal efecto, el día 8 de abril de 2025 la interesada presenta un escrito en el que propone, como medios de prueba, la documentación ya aportada por su parte junto con el escrito de reclamación.

5. El día 14 de julio de 2025, el Ingeniero Técnico Adjunto al Jefe del Servicio de Infraestructuras, en respuesta a un cuestionario previo formulado desde la Asesoría Jurídica de dicho Servicio, libra un informe en el que señala que “girada la visita de inspección el día 11-07-2025, en la calle (...), lugar donde supuestamente se produce la caída, existe una acera de 2 m de ancho, en ella se observa una zona sin baldosas que produce una diferencia de nivel con el resto de la acera de 3 cm de profundidad. Dicho hueco tiene unas dimensiones de 54 cm de largo por 17 cm de ancho, mayor a las medidas tomadas por la Policía Local en el momento en que se produce la caída. La acera en general no se encuentra en buen estado./ Se adjuntan fotografías del estado actual (...). Con fecha de hoy se pasa aviso a la empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento (...) para que procedan a la reparación”.

6. Mediante sendos oficios de 21 de julio de 2025 -puestos a disposición el mismo día-, la Asesoría Jurídica de la Jefatura del Servicio de Infraestructuras pone en conocimiento, tanto de la interesada como de la compañía aseguradora del Ayuntamiento, la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días. En la comunicación de este oficio, a la reclamante se le indica que el mismo va acompañado del “informe del Servicio de Infraestructuras, único documento de los que consta el expediente que no obra en su poder”.

No consta la comparecencia de la reclamante en este trámite.

Por el contrario, sí comparece la compañía aseguradora, que -en un escrito presentado el 24 de julio de 2025- traslada al Ayuntamiento de Oviedo que, “una vez analizada toda la documentación e información que obra en el expediente administrativo, entendemos que no existe relación de causalidad

entre lo reclamado y la funcionalidad de la administración en este asunto./ Entendemos que la irregularidad mostrada en la acera, es un obstáculo que, prestando la atención socialmente exigible al deambular, debería haber sido superado o evitado sin ninguna dificultad, puesto que hay espacio suficiente para poder pasar evitando el obstáculo que además era fácilmente salvable, de lo que debió percatarse (la) reclamante y el no hacerlo revela la distracción o falta de atención debida”.

7. Con fecha 1 de agosto de 2025, la Asesoría Jurídica de la Jefatura del Servicio de Infraestructuras elabora un “informe-propuesta de resolución” en sentido desestimatorio, al considerar que “no es suficiente atribuir a cualquier servicio público la producción de un daño para que surja la obligación de indemnizar el mismo. Tiene que existir una causalidad entre el servicio público de que se trate y el daño por el que se plantea la reclamación y en el suceso” que la origina “no ocurre así pues, aunque existía en la calle la mínima anomalía antes descrita: un tramo de la acera, ubicado en el extremo izquierdo de la misma, bajando, en el que faltan baldosas formando un hueco en el pavimento a lo largo de poco más de medio metro, con una anchura de 17 cm y 3 cm de desnivel respecto de la rasante, pero en una acera con un ancho de 2 metros. Es decir, la zona defectuosa, según el sentido de la marcha de la reclamante, solo era de 17 cm, quedando pues 183 centímetros de acera transitable, sin hueco, que permite caminar sin riesgo por la zona levemente defectuosa, siendo mínimo el defecto viario perceptible, dado que el accidente se produjo con luz diurna, para cualquier viandante que transitara por el lugar prestando la atención que es exigible a los peatones”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de septiembre 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 la 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 (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 día 15 de enero de 2025 y, si bien los hechos que la motivan -la caída sufrida por la reclamante-, se remontan al día 5 de octubre de 2023, consta acreditado en el expediente que, como consecuencia de las lesiones sufridas, la interesada permaneció en situación baja por incapacidad temporal hasta el día 19 de noviembre de 2024, fecha en la que fue dada de alta por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Atendiendo a esta fecha del alta y a la fecha de presentación de la reclamación, es claro que lo ha sido dentro del plazo de un año legalmente establecido, a contar desde la curación o la determinación de las secuelas.

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, se aprecia que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había rebasado en unos días 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 derivadas de una caída sufrida por la reclamante en la vía pública, que atribuye a un tropiezo “con unas baldosas en mal estado” en la acera por la que transitaba.

La realidad de la caída sufrida, en los términos relatados por la interesada, no es cuestionada por el Ayuntamiento de Oviedo, frente al que se reclama -dos de cuyos agentes de la Policía Local fueron comisionados al lugar de la caída- y la documentación médica incorporada al expediente acredita la efectividad de un daño.

En cualquier caso, la existencia 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 reclamante 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 la caída.

A tales efectos, 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 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso, y 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, 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 señalando (por todos, Dictamen Núm. 267/2019) 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 reiterada del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (por todas, Sentencia de 17 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:3507-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), en cuanto a las “irregularidades del viario (...), 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 (...) 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 suma, tal como viene manifestando este Consejo desde el inicio de su función consultiva (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 177/2020), 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, como árboles, alcorques, mobiliario urbano y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas. Singularmente, el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a sus condiciones personales, a las circunstancias visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona, pudiendo hacerlo por otra.

Aplicado lo anterior al caso que nos ocupa, debemos detenernos en el análisis de la entidad del desperfecto viario al que se atribuye el tropiezo. En este sentido, a la vista tanto de las fotografías que se incluyen en el atestado policial -levantado el mismo día del accidente- como de las que se adjuntan al informe del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento, nos encontramos con la ausencia de dos baldosas en la parte izquierda, en el sentido de la marcha de la accidentada, colindante con lo que parece ser un camino hormigonado, en una acera de 2 metros de ancho que, en su parte derecha, está dotada de barandilla. Esta deficiencia supone un hundimiento en la acera con una longitud de 54 centímetros, 17 centímetros de ancho y una profundidad que no supera los 3 centímetros. En estas condiciones, como bien se recoge en el mismo informe del Servicio de Infraestructuras, se evidencia que la accidentada disponía de 173 centímetros en el ancho de la acera para sortear con facilidad este desperfecto viario. Únase a lo anterior, que la caída se produjo sobre las 15:30 horas de un 5 de octubre, esto es, a plena luz del día, lo que hacía perfectamente visible este desperfecto viario.

Atendidas la dimensión y el entorno del desperfecto viario, procede reiterar que no basta con proclamar el carácter objetivo de la responsabilidad

patrimonial de la Administración para deducirla, sino que procede preguntarse si la ausencia de alguna baldosa, generando un hueco cuya profundidad no supera en ningún punto los 3 centímetros, es un riesgo general razonable que asume cualquier viandante cuando utiliza las vías públicas urbanas (por todos, Dictamen Núm. 128/2021).

Con estos antecedentes, considerada la doctrina anteriormente expuesta, se deduce que nos enfrentamos a un defecto que no puede estimarse jurídicamente relevante o generador de un peligro objetivo, sin perjuicio de que proceda a repararse -tal y como parece que acontece en el presente caso- en el momento en que se manifiesta su potencialidad lesiva ante el ciudadano que transita más o menos distraídamente.

En efecto, de acuerdo con los pronunciamientos judiciales reseñados y la doctrina de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 92/2022), 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 imponerse a la Administración un estándar de mantenimiento que resultaría inasumible sin desatender los servicios cuya cobertura merece un esfuerzo de medios. Estimamos, en consecuencia, que la causa de la caída no puede atribuirse al servicio público, el cual se ofrecía en el marco de los estándares admitidos.

En suma, las consecuencias del desafortunado accidente no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública, sin que se aprecie nexo causal entre el accidente sufrido y el servicio público municipal. 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.