

Dictamen Núm. 244/2025

**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 octubre de 2025 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

**1.** Con fecha 28 de febrero de 2024, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos, tras una caída en una calle de esa localidad, que imputa al deficiente estado del pavimento.

Expone que el percance se produjo “el día 13 de marzo del 2023, transitando por la calle ..... en su esquina con la calle ..... a las 18:05, en el momento de cruzar la calle”, sufriendo “una aparatosa caída provocada por el mal estado en que se encontraba dicha zona”.

Señala que fue trasladada a un hospital, en el que se le diagnosticó “fractura trimaleolar del tobillo izquierdo”, que requirió intervención quirúrgica y posterior tratamiento para su curación; asimismo, identifica a una testigo de los hechos.

Adjunta a su escrito, entre otros documentos, dos fotografías del desperfecto causante del accidente -consistente en media baldosa fracturada, contigua al bordillo que delimita la calzada respecto de la acera-, diversa documentación clínica que da cuenta de las lesiones sufridas y del tratamiento aplicado, así como un informe médico de valoración del daño corporal.

**2.** El 8 de mayo de 2024, una Ingeniera Técnica de Obras Públicas libra un informe en el que expresa que “se ha procedido a la reparación de los daños existentes en la acera por el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria de Gijón./ El deterioro consistía en la rotura de una de las baldosas más cercanas al bordillo, que provocaba un desnivel que no ha podido valorarse, ya que los desperfectos habían sido reparados al producirse la visita de inspección de este Servicio. En la zona afectada comienza el rebaje de acera por el que se accede al paso de peatones, existiendo un ancho de acera adecuado y buena visibilidad en ese punto”.

Adjunta dos fotografías “del estado actual de la zona”.

**3.** Fechado a 24 de marzo de 2025, la testigo propuesta presenta un escrito en el que expone que, recibida notificación del Ayuntamiento en la que se le “cita el día 26 de marzo de 2025 a las 10 de la mañana en relación al expediente de referencia”, comunica que, “por motivos personales”, se encuentra “fuera de Gijón desde hace unos días”, lo que imposibilita su asistencia.

No obstante, expresa su “intención” y “deseo” de “poder testificar en relación al citado expediente” y solicita “el cambio de fecha” de su declaración para poder acudir.

Tras ser citada de nuevo el día 4 de junio de 2025, un letrado previamente compareciente en el expediente -que afirma representar a la

interesada- presenta, esa misma fecha, un escrito solicitando un cambio de la fecha, al no haber obtenido la testigo propuesta permiso laboral para acudir.

Consta diligencia emitida por el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos, con fecha 4 de junio de 2025, en el que constata la incomparecencia de la testigo y la consecuente imposibilidad de practicar la prueba.

**4.** Mediante oficio de 6 de junio de 2025, se comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, poniendo de manifiesto el expediente para su examen.

**5.** Con fecha 15 de septiembre de 2025, el letrado actuante presenta un formulario en el que figura designado como representante.

Al día siguiente, dicho representante presenta un escrito en el que expone que la instrucción realizada acredita el "mal estado de conservación" del pavimento, asumiendo que la "situación hubiera sido ratificada también mediante la testifical propuesta" y no celebrada.

Aporta un informe pericial, suscrito con fecha 12 de septiembre de 2025 por un especialista en Valoración del Daño Corporal, con arreglo al cual cuantifica el perjuicio sufrido en veinticuatro mil novecientos sesenta euros con un céntimo (24.960,01 €). En él se indica que la paciente, explorada por el facultativo informante el día 10 de septiembre de 2025, fue dada de alta en el Servicio de Rehabilitación hospitalario el día 29 de septiembre de 2023.

Asimismo, razona que la "rotura de baldosas" es "consecuencia" de "no haber acondicionado, inspeccionado ni revisado la zona en mucho tiempo".

**6.** Con fecha 28 de septiembre de 2025, la testigo propuesta presenta un nuevo escrito solicitando ser nuevamente citada.

**7.** Fechada a 1 de octubre de 2025, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos y la Técnica de Gestión elaboran una propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, manifiestan que la prueba

testifical propuesta no ha podido practicarse por causas no imputables a la Administración, si bien resulta innecesaria, al no variar el sentido de la propuesta, fundado en “la falta de prueba sobre que el desperfecto incumpliera el estándar mínimo de mantenimiento exigible”. Al efecto, y atendiendo a las imágenes obrantes en el expediente, aprecian la existencia de “una baldosa rota que, a falta de una medición, podría genera un desnivel de alrededor de 1 cm, ya que se observa aproximadamente la mitad del grosor de la baldosa”.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 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 Gijón, objeto del expediente núm. ....., adjuntando, a tal fin, el enlace correspondiente para el acceso electrónico 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 Gijón, 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El Ayuntamiento de Gijón 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 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 28 de febrero de 2024 y la caída, de la que trae causa, tuvo lugar el día 13 de marzo de 2023, por lo que, con independencia de la fecha de determinación de las secuelas, 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, observamos diversas irregularidades de índole formal que conviene reseñar.

En primer lugar, advertimos que la reclamante omite en su escrito inicial la evaluación económica de su solicitud, exigible “si fuera posible”, conforme al artículo 67.2 de la LPAC, lo que se entiende que ocurría en este caso. Así, ella

misma indica que ha acudido a Rehabilitación “desde fin del mes de junio hasta finales del mes de septiembre”, aportando una nota de su historia clínica en ese servicio hospitalario, de fecha 29 de septiembre de 2023, en la que consta la realización de “20 sesiones” de ejercicios de fisioterapia con “buena evolución”. Igualmente, el informe pericial que aporta señala la indicada fecha de septiembre como fecha del alta. En consecuencia, debió la Administración municipal proceder a requerir la subsanación de la solicitud, de acuerdo con lo previsto en el artículo 68.1 de la LPAC, actuación exigible, también, en aplicación de los principios de celeridad e impulso de oficio, reconocidos expresamente en el artículo 71 de la LPAC.

En el mismo sentido, tampoco estos se cumplen en cuanto a la comunicación efectuada en cumplimiento del artículo 21.4 de la LPAC, que se efectúa en el mes de febrero de 2025 -transcurrido un año desde la presentación de la reclamación-, lo que excede notablemente el plazo de diez días establecido para su realización.

Por otra parte, se observa que no consta en el expediente que se haya comunicado a la reclamante la designación de instructor, traslado que resulta procedente, dado que ni el derecho a la recusación se limita a los procedimientos sancionadores, ni el deber de abstención se reduce a los actos resolutorios -si bien, su incumplimiento solo alcance a anular aquellos actos cuyo contenido pudiera verse afectado por la intervención de quien debió abstenerse-.

Asimismo, debemos recordar la necesidad de acreditación de la representación -ya señalada en nuestra consideración segunda-, dada la realización, por parte del letrado actuante, de actos cuya naturaleza excede la propia de los de trámite -para los cuales se presume la representación de conformidad con el artículo 5.3 de la LPAC-; tal es el caso, en concreto, de la presentación de la evaluación económica, que figura en el escrito de alegaciones aportado con ocasión del trámite de audiencia.

Finalmente, en lógica consecuencia de la señalada dilación en la tramitación, se observa que, a la fecha de emisión de este dictamen, 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 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 LRRL), 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 el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños como consecuencia de una caída, que la interesada atribuye a la existencia de una baldosa fracturada en el pavimento de la acera.

Los informes médicos aportados por la propia reclamante -incluido el informe pericial privado de valoración del daño corporal- coinciden en señalar que el accidente causó la lesión descrita, consistente en fractura de su tobillo izquierdo, que requirió el oportuno tratamiento -incluido el quirúrgico- hasta su total curación. En consecuencia, debemos apreciar la efectividad de estos daños, sin perjuicio de la valoración que proceda efectuar si se concluye que concurren los requisitos legales para una declaración de responsabilidad patrimonial.

Ahora bien, 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 interesada 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 Gijón, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el percance.

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 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 reiterada doctrina 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 relación 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, 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 al que se atribuye el tropiezo.

La reclamante afirma que, “en el momento de cruzar la calle”, sufrió una caída, originada por el “lamentable estado de conservación del lugar”, que concreta en las alegaciones formuladas con ocasión del trámite de audiencia, en una “rotura de baldosa”, evidenciada en las dos imágenes que aporta. Por su parte, el servicio municipal competente manifiesta que el desnivel provocado por esa rotura “no ha podido valorarse” al haber sido reparada la zona con anterioridad a la emisión del informe; no obstante, destaca que existe “un ancho de acera adecuado y buena visibilidad en ese punto”. A su vez, la propuesta de resolución razona que el eventual desnivel generado no rebasaría el centímetro, al tomar como referencia el grosor de la propia baldosa

-pudiendo entenderse que se refiere a las grietas, al tratarse de una media baldosa resquebrajada que no presenta pérdida de material-.

Así las cosas, se trataría de un desperfecto ubicado en el extremo de una acera de cierta amplitud de paso, afectando a una pieza cuyo tamaño se corresponde con la mitad de una baldosa completa y contigua al bordillo rebajado de separación de la calzada -en la que se encuentra un paso de peatones regulado por semáforo, según se aprecia en las imágenes aportadas por el Servicio de Obras Públicas-. Atendidas la dimensión y el entorno del defecto 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 existencia de alguna baldosa rota y la probabilidad de que un viandante pueda tropezar -la mayoría de las veces, sin más consecuencias que un mínimo desequilibrio que no impide reanudar el paseo- es un riesgo general razonable que asume cualquier viandante cuando utiliza las vías públicas urbanas (por todos, Dictamen Núm. 128/2021).

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 en el momento en que se manifiesta su potencialidad lesiva. La posterior reparación de la anomalía viaria no puede significar el reconocimiento de una carencia del servicio, sino que es expresión de una adecuada diligencia, como también venimos señalando de manera constante (por todos, cabe citar nuestro Dictamen Núm. 247/2022). En el caso que nos ocupa, las imágenes obrantes revelan también que las obras posteriores no se limitaron a reemplazar la (media) baldosa dañada, sino que afectaron a un conjunto mayor, sustituyendo además el modelo empleado en favor de otro de superficie texturizada, característica del pavimento táctil, cuya finalidad excede, por tanto, la mera reposición de elementos dañados.

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, de haberse producido en los términos que señala la reclamación, no puede imputarse al servicio público, que se ofrecía en el marco de los estándares admitidos.

Expuesto lo anterior, cabe recordar que, recayendo la carga de la prueba en quien reclama, en este caso la prueba testifical propuesta no ha podido practicarse por la imposibilidad de comparecencia de la testigo, debidamente citada -al igual que la reclamante- en dos ocasiones, distanciadas dos meses. Ello no obsta que admitamos que la caída se produce en el lugar concreto de la vía pública señalado, permitiendo -en línea con lo admitido en la propuesta de resolución- abordar el estudio de la entidad del desperfecto viario al que se achaca la producción del hecho dañoso.

En suma, conviniendo que la caída pudo producirse en el lugar indicado en la reclamación, sus consecuencias 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,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.