

Dictamen Núm. 15/2026

**V O C A L E S :**

*Baquero Sánchez, Pablo*  
Presidente  
*Díaz García, Elena*  
*Menéndez García, María Yovana*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Santiago González, Iván de*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de enero de 2026, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 18 de noviembre de 2025 -registrada de entrada el día 20 del mismo mes, 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.** El día 21 de septiembre de 2023 tiene entrada en el Registro Electrónico General un escrito, mediante el que un abogado colegiado, actuando en representación de la reclamante -condición que acredita mediante “autorización” que se acompaña-, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Gijón por las lesiones sufridas por su representada, como consecuencia de una caída que esta habría sufrido el día 8 de abril de 2022, sobre las 14:00 horas, a la altura del número 35 de la calle

..... de la citada localidad. Considera que fue provocada por las condiciones "de la vía, la cual se encuentra en un más que deficiente estado de conservación, adoleciendo de una total y absoluta falta del más mínimo cuidado y mantenimiento".

Prosigue el escrito, indicando, y documentando por medio de los correspondientes informes médicos que se acompañan, que, "a consecuencia de los hechos anteriormente descritos, mi representada sufrió una serie de lesiones que precisaron de asistencia médica", en concreto "asistencia a Urgencias en la que se diagnostica la fractura de peroné. Se procede a la reducción e inmovilización./ En revisión en consultas externas se objetiva redespazamiento de la fractura por lo que se decide ingreso para tratamiento quirúrgico./ En fecha 20-04-2022 ingresa en el Hospital ....., siendo intervenida el día 22-04 de osteosíntesis de peroné con placa Acumed./ En fecha 24-05-2022 es dada de alta hospitalaria con férula./ En fecha 21-06-2022 es citada para radiografía./ En fecha 21-09-2022 es citada para el Servicio de Rehabilitación y a día de hoy se encuentra a la espera de ser llamada para iniciar la misma".

Se valoran los daños y perjuicios sufridos por la reclamante, solicitando la consiguiente indemnización, en la cantidad de total de once mil cuatrocientos noventa y nueve euros con noventa y un céntimos (11.499,91 €), que desglosa.

**2.** Mediante oficio de 22 de septiembre de 2023, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos del Ayuntamiento de Gijón, tras poner en conocimiento del letrado la fecha de recepción de la reclamación y la unidad tramitadora del expediente, le hace saber "la existencia de ciertos defectos en la solicitud", para cuya subsanación, le solicita que aporte "fotografías o plano de situación del lugar donde se produjo el daño que permitan su identificación".

En respuesta a este requerimiento, el día 5 de octubre de 2023 tiene entrada en el Registro Electrónico General un escrito al que se acompañan diversas “fotografías y mapa del lugar de la caída”.

**3.** Con fecha 27 de septiembre de 2023, el Jefe del Servicio de Policía Local informa, en relación a la caída referida, que “en los registros de estas dependencias, no hay constancia alguna en el lugar y fechas señalados”.

**4.** Mediante oficio fechado el 6 de noviembre de 2023, una Técnica de Gestión del Ayuntamiento de Gijón pone en conocimiento del letrado que representa a la perjudicada la necesidad de proceder a una nueva subsanación de la reclamación formulada. En esta ocasión, solicita que se especifique “la presunta relación entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público, es decir, la relación de causalidad que invoca”.

Atendiendo a este nuevo requerimiento, el día 17 del mismo mes tiene entrada en el Registro Electrónico General un escrito del representante de la interesada, en el que señala que, “en el presente caso, la caída se produce como consecuencia del defecto del pavimento público consistente en la falta de adherencia cuando se producen precipitaciones. Cada vez que tienen lugar lluvias, esa zona de la acera se vuelve resbaladiza y, por tanto, insegura para el tránsito de los peatones. Por ello, y en aras a acreditar el defecto de la vía pública, se solicita que se realice un estudio de reconocimiento de la resbaladidad del pavimento en el lugar de la caída por parte de los técnicos municipales”.

**5.** El día 20 de junio de 2024, la Ingeniero Técnico de Obras Públicas municipal incorpora al expediente un informe, en el que refiere que, “en relación con la reclamación patrimonial (...), relativa a caída por resbalar en baldosas húmedas en la calle ..... a la altura del número 35, este Servicio informa que, girada visita de inspección, se ha podido comprobar que las

baldosas no presentan desniveles entre ellas ni movimientos que puedan afectar a la correcta transitabilidad de los peatones. En este caso, no se prevén actuaciones para el cambio de baldosa por no apreciar deterioros o desperfectos que lo aconsejen. Si bien la denuncia se presenta por resbalar sobre el pavimento existente, (es preciso) indicar que este está compuesto por baldosas de terrazo con acabado hidráulico de 36 tacos apta para su uso exterior y con una resistencia al deslizamiento satisfactoria tal y como se recoge en la ficha técnica del producto que se adjunta en este informe. Este tipo de solado, ha sido utilizado en gran parte de la ciudad, siendo común encontrarlo en muchas de las calles de Gijón./ En estos momentos no se puede concretar la cantidad de lluvia o humedad que presentaba el pavimento el día en cuestión, pero el hecho de encontrarse húmedo hace que los peatones deban extremar la precaución precisamente por la posibilidad de resbalar sobre cualquiera de los pavimentos y elementos existentes en las vías públicas: baldosas, arquetas, alcorques (...), algo dentro de la razonabilidad, pues no solo el estado del pavimento influye para el origen de deslizamientos o resbalones, siendo las suelas de los calzados otro de los elementos a tener en cuenta en estos sucesos./ Tal y como puede observarse en las fotografías aportadas, la acera de la calle ..... en el punto de la caída presenta un ancho de acera de 2,25 m, no existiendo elementos verticales que dificulten la visibilidad del estado del pavimento peatonal en la zona”.

**6.** Mediante oficio notificado el día 2 de diciembre de 2024, la Técnica de Gestión actuante pone a disposición la documentación obrante en el expediente hasta ese momento.

El día 5 del mismo mes, el abogado que representa a la perjudicada presenta un escrito, en el que se reafirma en todos los términos de la reclamación formulada y aporta, de nuevo, el historial clínico de la perjudicada, que incorpora documentos médicos generados con posterioridad a los adjuntados al escrito de reclamación inicial.

**7.** Con fecha 10 de diciembre de 2024, se notifica a la interesada el oficio suscrito por la Técnica de Gestión actuante, en el que pone en su conocimiento la apertura del trámite de audiencia, por un plazo de diez días.

No consta la comparecencia de la reclamante en este trámite.

**8.** Fechada a 17 de noviembre de 2025, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos del Ayuntamiento de Gijón elaboran una propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada. En ella, tras dar por acreditados, a la vista de los informes clínicos obrantes en el expediente, los daños alegados, se razona el sentido desestimatorio de esta propuesta, indicando que, “en relación al mecanismo de cómo se produjo el daño reclamado y si fue o no en el lugar indicado por la reclamante no se ha aportado al procedimiento ninguna prueba concluyente a excepción de su propio testimonio, no constando testigos presenciales del hecho. No consta parte policial sobre los hechos relatados (...). No existen fotografías del momento del incidente aportadas por la reclamante en el expediente administrativo”, a lo que se añade que, “a mayor abundamiento, y solamente a efectos dialécticos”, que “en las fotografías aportadas por la reclamante no se observan desniveles entre las baldosas de la acera ni la existencia de balanceos que pudieran afectar a una correcta deambulación. Argumenta (...) que debido a la lluvia la acera se volvió resbaladiza, provocando la caída y las lesiones relatados en la reclamación de responsabilidad patrimonial./ En los días de lluvia se deben extremar las precauciones en la deambulación debido al incremento del riesgo de sufrir caídas, no solo debido al estado mojado del pavimento sino también al estado o al tipo de suelas del calzado (...). Según el informe de Obras Públicas no se observan desperfectos en las baldosas de la acera que precisen su sustitución o reparación, indicando que el compuesto actual reúne los requisitos técnicos para su uso exterior dentro de los umbrales de resistencia al deslizamiento

permitidos”, a lo que añaden el hecho de que “no consta en este Servicio (...) ninguna otra reclamación en el lugar del accidente”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de noviembre 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 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 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 preceptuado en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC). No obstante, observamos que quien suscribe la reclamación no ha acreditado ostentar la representación que dice ejercer en los términos exigidos en el artículo 5 de la LPAC, debiendo recordarse que un escrito de apoderamiento privado como el que se adjunta al escrito de reclamación no resulta válido a tal efecto. Ahora bien, dado que la Administración ha reconocido tal representación para obrar en nombre del perjudicado, en aplicación del principio de eficacia, reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución y recogido en el artículo 3 de la LRJSP, procede analizar el fondo de la cuestión controvertida, no sin antes advertir de que no cabría estimar la reclamación formulada sin que, por el procedimiento legal oportuno, se verifique la representación invocada.

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 21 de septiembre de 2023 y, si bien los hechos sobre los que se fundamenta -la supuesta caída sufrida por la reclamante-, se remontan al día 8 de abril de 2022, consta acreditado en el mismo expediente que, como consecuencia de las lesiones cuya indemnización se postula, ese mismo día 8 de abril de 2022 le fue diagnosticado una fractura de peroné derecho en el Servicio de Urgencias del Hospital ....., que con posterioridad precisó de intervención quirúrgica -una osteosíntesis de peroné con placa Acumed-, realizada en el mismo hospital el día 22 de abril de 2022, tras la cual la perjudicada precisó de tratamiento rehabilitador que ni tan siquiera se había

iniciado al momento de presentar la reclamación. A estos mismos efectos, en el trámite de alegaciones la interesada ha aportado documentación que acredita su citación para consulta en el Servicio de Rehabilitación del Hospital ..... para el día 9 de abril de 2024. En estas condiciones, es obligado concluir por nuestra parte que la reclamación presentada el día 21 de septiembre de 2023, 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, advertimos 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.

Igualmente, se observa que el Ayuntamiento de Gijón, tras completar la instrucción del procedimiento y una vez evacuado el preceptivo trámite de audiencia, elabora una propuesta de resolución desestimatoria fundamentada, en primer lugar, en no dar por acreditado que la caída sufrida por la reclamante se había producido en las condiciones por ella relatadas. Al respecto, procede recordar la exigencia recogida en el artículo 77.2 de la LPAC, a cuyo tenor "Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados (...) el instructor (...) acordará la apertura de un período de prueba (...) a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue

pertinentes”. No obstante, en el caso examinado, a pesar de la omisión de dicho trámite, este Consejo no considera necesaria ni oportuna, por razones de economía procesal, la retroacción del procedimiento, pues estimamos que la documentación obrante en el expediente remitido incorpora elementos de juicio suficientes que permiten la emisión de nuestro parecer sobre el fondo de la reclamación planteada.

Finalmente, se aprecia que, presentada la reclamación el día 21 de septiembre de 2023, no es hasta el día 18 de noviembre de 2025 cuando se produce la entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, de tal que forma que, en ese momento, ya se había rebasado -con creces- el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. En todo caso, ello no impide que la resolución expresa sea adoptada, en los términos de 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 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 un procedimiento de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Gijón por las lesiones sufridas por la reclamante, como consecuencia de una caída que afirma haber sufrido en una calle de esta localidad el día 8 de abril de 2022.

En lo que se refiere a la efectividad de los daños sufridos, cuya indemnización se postula, los informes médicos incorporados al expediente acreditan que, el mismo día en el que la perjudicada afirma haber sufrido la caída, en el Servicio de Urgencias del Hospital ..... le fue diagnosticado una fractura de peroné derecho, precisando posteriormente de una intervención quirúrgica por una "fractura de maléolo peroneo de tobillo derecho", seguida de tratamiento rehabilitador que ni tan siquiera se había iniciado al momento de formular la reclamación, por lo que podemos dar por acreditados unos daños efectivos, que serán objeto de valoración a efectos indemnizatorios, de estimarse la solicitud 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, como titular de la vía en la que se produjo el percance.

En cuanto a las circunstancias en las que se habrían producido las lesiones, la incompleta instrucción desarrollada, a la que nos hemos referido ya en la consideración cuarta, impide a este Consejo poder dar por efectivamente acreditadas las circunstancias de la caída. Ahora bien, a pesar de esta defectuosa -por incompleta- instrucción, nada impide que este Consejo, como ya hemos dejado indicado en esa misma consideración, en aplicación del principio de economía procesal, emita su parecer sobre el fondo

de la cuestión debatida, toda vez que la documentación obrante en el expediente proporciona elementos de juicio suficientes para concluir que, aun en el hipotético supuesto de que el accidente sufrido por la perjudicada se hubiera producido en las circunstancias por ella descritas, la reclamación de responsabilidad patrimonial no puede prosperar.

A tales efectos, debemos comenzar nuestro análisis recordando 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 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. Esto 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. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado la pavimentación de la vía pública, en aras de preservar y garantizar, entre otros fines, la seguridad de cuantos transitan por la misma, y que dicha obligación conlleva un deber de vigilancia de las condiciones en que se encuentra.

En el marco legal descrito, teniendo en cuenta que es a la interesada a quien incumbe la carga de la prueba de los hechos en que fundamenta su pretensión, nos encontramos con que, en el caso que nos ocupa, la reclamante, tras atribuir inicialmente en su escrito de reclamación la caída que afirma haber sufrido -de una manera un tanto vaga e imprecisa- al "deficiente estado de conservación de la vía, la cual se encuentra en un más que deficiente estado de conservación, adoleciendo de una total y absoluta falta del más mínimo cuidado y mantenimiento", en la fase de subsanación y

mejora de la solicitud, acabó por atribuir esta supuesta caída a un defecto “del pavimento público consistente en la falta de adherencia cuando se producen precipitaciones. Cada vez que tienen lugar lluvias, esa zona de la acera se vuelve resbaladiza y, por tanto, insegura para el tránsito de los peatones. Por ello, y en aras a acreditar el defecto de la vía pública, se solicita que se realice un estudio de reconocimiento de la resbaladidad del pavimento en el lugar de la caída por parte de los técnicos municipales”.

A este respecto, frente a lo aseverado por la interesada, los servicios técnicos municipales destacan la idoneidad de las baldosas de la acera por la que, supuestamente, transitaba el día 8 de abril de 2022. En concreto, el informe -antecedente 5- de 20 de junio de 2024, que firma la Ingeniero Técnico de Obras Públicas municipal, afirma de manera rotunda que, en el punto señalado por la accidentada como lugar de la caída, la acera está compuesta “por baldosas de terrazo con acabado hidráulico de 36 tacos apta para su uso exterior y con una resistencia al deslizamiento satisfactoria tal y como se recoge en la ficha técnica del producto que se adjunta”, en la que, efectivamente, al momento de describir su “uso”, se recoge que “por su resistencia al desgaste y bajo deslizamiento, este pavimento está recomendado para su utilización en aceras de exteriores de tránsito alto y/o medio”.

Conocido este informe -incluida la ficha técnica de las baldosas utilizadas- en el trámite de audiencia y vista del expediente, la reclamante -a quien, insistimos, corresponde la prueba de los hechos en los que fundamenta su reclamación- no ha aportado en el trámite de alegaciones informe pericial técnico de contraste de ningún tipo en el que sustentar su no demostrada afirmación en relación con la supuesta “resbaladidad” de estas baldosas, renunciando de esta forma a aportar los criterios de autoridad técnica en los que fundamentar su reproche.

En consecuencia, este Consejo entiende que, no habiéndose acreditado la falta de idoneidad frente al deslizamiento de las baldosas de la acera, su estado no puede reputarse causa hábil o eficiente del percance sufrido.

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 la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.