

Dictamen Núm. 16/2026

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 3 de diciembre 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 las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 26 de marzo de 2025, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída, que atribuye al defectuoso estado de la acera.

Expone que, el día 17 de abril de 2024, “caminaba por la calle (...) cuando a la altura del número 18 sufrió una caída como consecuencia del mal estado del pavimento, al existir una baldosa hundida, tal y como consta en el reportaje fotográfico del desperfecto viario adjunto al informe policial que

acompaña a la presente reclamación”. Señala que fue auxiliada, en primer lugar, “por sus hijos y por unos viandantes”, siendo trasladada al Hospital, centro en el que se le diagnosticó un “esguince de tobillo”, padeciendo además “una laceración profunda en la rodilla derecha”.

Tras describir el desperfecto como consistente en “una baldosa hundida, existiendo un bache de más de 2 cm de profundidad que suponía un claro riesgo para los viandantes”, solicita una indemnización ascendente a once mil seiscientos cuatro euros con sesenta y dos céntimos (11.604,62 €), por los conceptos que señala, comprensivos tanto del daño personal sufrido como de gastos de fisioterapia privada empleada para su curación.

Adjunta diversa documentación, entre la que se encuentra el informe emitido por la Policía Local con ocasión de la “intervención” de dos de sus agentes el día de los hechos, en el que figuran fotografías del lugar de los hechos con medición del desnivel ocasionado por una baldosa suelta; diversa documentación médica relativa a las lesiones sufridas -entre la que se encuentra registro de la activación de la Unidad de Soporte Vital Básico remitida al lugar a las 19:38- y factura correspondiente a los indicados servicios de fisioterapia.

2. Con fecha 30 de junio de 2025, el Servicio de Infraestructuras emite informe en el que explica que, “girada la visita de inspección”, se constata que la calle presenta “una acera de 3,00 m de ancho compuesta de baldosa tipo terrazo, la cual ha sido reparada recientemente, por lo tanto, no se puede comprobar el estado en que se encontraban las baldosas en el momento en que se produce la caída objeto de la reclamación”, aunque “el estado general de la acera alrededor de la reparación es bueno”. Añade que “consta que la empresa contratada para el mantenimiento viario, ejecutó actuaciones en ese punto”.

El informe incluye fotografías del estado actual de la acera.

3. Conferido el trámite de audiencia a la reclamante, con fecha 4 de julio de 2025, esta presenta, con fecha 6 de agosto de 2025, un escrito de alegaciones en el que, a la vista del informe emitido por el Servicio municipal competente, reseña que “el estado en el que se encontraban las baldosas en el momento de la caída (...) queda claramente demostrado con las fotografías realizadas por la Policía Local de Oviedo el mismo día de la caída”.

Aporta, además, un informe médico “de valoración del daño corporal de fecha 6 de octubre de 2025”, así como “dos facturas pagadas en relación con la emisión de dicho informe”.

4. El día 10 de noviembre de 2025, un Asesor Jurídico del Servicio de Infraestructuras -identificado como instructor en el índice del expediente- elabora una propuesta de resolución en sentido desestimatorio, razonando la escasa entidad de la anomalía viaria denunciada.

5. En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de diciembre 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 la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Oviedo está pasivamente legitimado, como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

En el expediente ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 26 de marzo de 2025, habiendo acaecido la caída -de la que trae origen- el día 17 de abril de 2024. En consecuencia, y con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, puede afirmarse que ha sido formulada dentro del plazo de un año, legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, se observa que no consta en el expediente que se haya comunicado a la reclamante la designación de instructor, traslado este procedente, pues ni el derecho a la recusación se limita a los procedimientos sancionadores ni el deber de abstención se reduce a los actos resolutorios, aunque su incumplimiento solo alcance a anular aquellos actos cuyo contenido pudiera verse afectado por la intervención de quien debió abstenerse.

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 "Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos".

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa".

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída, que la reclamante atribuye a la presencia de una baldosa desnivelada en la acera por la que transitaba.

Queda acreditada en el expediente la realidad de una caída, así como el alcance de sus consecuencias dañosas, de acuerdo con la documentación médica que se adjunta al escrito de reclamación, así como con el informe policial obrante en el expediente.

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 (entre otros muchos, Dictámenes Núm. 100/2006, 177/2020 y 151/2025). 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.

Aplicado lo anterior al caso que nos ocupa, debemos detenernos en el análisis de la entidad del desperfecto al que se atribuye el tropiezo.

Así, la interesada sostiene que su caída fue provocada por una “baldosa hundida (...) más de 2 cm de profundidad”, desnivel que originó la lesión padecida. Si bien, en su escrito inicial, no describe la mecánica causal, sí especifica que “deambulaba cuidadosamente”.

El informe emitido con fecha 10 de junio de 2024 por el Jefe de la Policía Local transcribe lo reflejado, a su vez, por los dos agentes comparecientes en el lugar “sobre las 19:45 horas del día 17 de abril de 2024”, constando que, tras presentarse “en el lugar”, la reclamante les “comenta que tropezó en una baldosa con desnivel frente al vado 5027 causándole un esguince en el tobillo izquierdo y una laceración profunda en la rodilla derecha (...). Se trata de una baldosa hundida unos 2-3 cm con respecto al nivel del resto del pavimento”, descripción a la que corresponde fielmente las imágenes incorporadas al expediente. Señalan, también, que la perjudicada fue trasladada en ese momento al hospital.

El informe del Servicio de Infraestructuras -que se lleva a cabo tras una inspección realizada con posterioridad a la reparación del desperfecto- señala que la acera, de tres metros de ancho, presenta un buen estado de conservación.

Así las cosas, se trataría de un desperfecto fácilmente sorteable, ubicado en una acera con suficiente zona de paso y buen estado general. Atendidas la dimensión y 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 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.

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 suma, admitiendo que la caída se produjo en el lugar indicado en la reclamación y en el modo (tropiezo al pisar una baldosa oscilante) recogido por los agentes que acuden al mismo de forma inmediata, 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, el cual se ofrecía dentro de los estándares admitidos.

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

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.-