

Dictamen Núm. 17/2026

**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 5 de diciembre de 2025 -registrada de entrada el día 10 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones derivadas de una caída producida como consecuencia del deficiente estado de conservación del pavimento.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

**1.** Con fecha 14 de marzo de 2025, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída producida el día 7 de agosto de 2024 “hacia las 21:45 horas”, cuando caminaba por la plaza ....., al tropezar “con una loseta que se encontraba deteriorada, cayendo en el suelo y sufriendo importantes lesiones, siendo el motivo de la caída el deficiente estado de conservación del pavimento”. Advierte que los daños “todavía no son evaluables

económicamente” e interesa la testifical de su marido y de una viandante, afirmando que ambos presenciaron el accidente.

Adjunta a su escrito, entre otros documentos, copia del parte de la Policía Local -en el que se adjuntan tres fotografías del estado de la zona efectuadas por los agentes- y de diversa documentación médica, entre la que se encuentra un informe del Servicio de Urgencias de la Fundación Hospital ....., fechado a 7 de agosto de 2024, en el que figura, como diagnóstico principal, “fractura de troquiter izquierdo y de colles derecho”.

**2.** El día 23 de junio de 2025, la interesada presenta en el registro municipal un escrito, que califica de alegaciones, en el que cuantifica la indemnización reclamada en treinta y siete mil novecientos veintitrés euros con treinta y cinco céntimos (37.923,35 €). Al escrito acompaña, entre otros documentos, una pericial relativa a la valoración médica de las secuelas, elaborada por un especialista en Valoración del Daño Corporal y suscrita el día 6 del mismo mes.

**3.** Mediante oficio de 23 de junio 2025, la Jefatura de la Sección de Gestión de Riesgos comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de tramitación del procedimiento, la unidad encargada del mismo y los efectos de la falta de resolución expresa.

**4.** Con fecha 24 de octubre de 2025, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas municipal elabora un informe en el que expone que “girada visita de inspección se procede a la medición y análisis de la situación. Se trata de una zona amplia y con visibilidad, donde existe un desnivel variable entre los 3 cm en el mayor de los puntos disminuyendo hasta quedar enrasado con el pavimento en el tramo largo (1,90 m de largo) y con el alcorque del árbol en el tramo corto (1,50 m de largo), como puede comprobarse en las imágenes que se aportan en el presente informe donde se pueden observar el punto de diferencia máxima y puntos intermedios de 1,6 cm en dirección al alcorque y 1,5 cm en

dirección a la calzada./ En una primera intervención se han limado los bordes del pavimento existente para eliminar el peligro y se ha cursado orden de trabajo para la realización de un tramo de pavimento nuevo por el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria de Gijón”.

Al informe, se adjuntan ocho fotografías de la medición del desperfecto -efectuado con la ayuda de un nivel y cinta métrica- y de la zona en la que tuvo lugar el suceso.

**5.** Evacuado el trámite de audiencia, mediante oficio de 31 de octubre de 2025, la interesada no comparece.

**6.** Con fecha 4 de diciembre de 2025, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos suscriben una propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Razonan que, “según se indica en el informe del Servicio de Obras Públicas, se observa la existencia de un desnivel variable que oscila entre los 1,6 cm en dirección al alcorque y 1,5 cm en dirección a la calzada, todo ello en una zona amplia y con visibilidad. La parte reclamante no presenta medición de los desniveles existentes en el momento del accidente y en las fotografías aportadas en la reclamación patrimonial no existen elementos comparativos ni instrumentos de medición para poder inferir el desnivel existente en el pavimento. No habiendo podido acreditarse que la irregularidad no sea mínima (...), ni que se haya rebasado el estándar mínimo de mantenimiento por parte de la Administración”. Señalan que “efectivamente se pone de manifiesto algún ligero desnivel”, no obstante, la caída “sucede en un lugar ancho y amplio, con suficiente visibilidad, no existiendo ningún obstáculo que impidiera su visión por lo que era plenamente visible y por tanto evitable con un mínimo de diligencia, no pudiendo entenderse que por sus características, dimensiones, visibilidad y circunstancias

representaran un riesgo objetivo, difícilmente salvable o peligroso, por lo que no se puede establecer la imputación del daño al servicio público en cuestión”.

**7.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 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 Gijón, objeto del expediente núm. ....., adjuntando, a tal fin, el correspondiente enlace 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 la reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

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 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 14 de marzo de 2025, habiendo sucedido la caída -de la que trae origen- el día 7 de agosto de 2024; así las cosas, es notorio que, con independencia de la consolidación de las secuelas, la acción resarcitoria resulta tempestiva, al haber sido formulada dentro del plazo de un año, legalmente determinado.

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

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

Dicho esto, a la luz de la documentación remitida, es evidente que la Administración no accede a la práctica de la testifical instada por la interesada, señalándose en la propuesta de resolución que “se admite la caída en los términos descritos por la reclamante según constan en el parte policial instruido al efecto, con lo que no se hace necesario la realización de la prueba testifical”. Teniendo en cuenta que el artículo 77.3 de la LPAC indica que “El instructor del procedimiento solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante

resolución motivada”, es notorio que la Administración ha motivado la decisión de no admitir la testifical. Y es que, a tenor de lo prevenido por el artículo 77.2 de la LPAC, únicamente se debería acordar la apertura de un período de prueba “Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija”, por lo que ningún reproche merece el hecho de que la Administración considere innecesario evacuar la testifical, al asumir el relato fáctico de la interesada.

Asimismo, 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.

Finalmente, y en otro orden de cosas, se aprecia que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había rebasado 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 21.1 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 y perjuicios derivados de una caída, que la reclamante atribuye al deficiente estado de conservación del pavimento.

La realidad del accidente -que, por lo demás, la Administración expresamente admite- resulta constatada por el informe de la Policía Local que obra en el expediente y los informes médicos incorporados al mismo acreditan la efectividad de un daño.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

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 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 reiterando (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 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 (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 circunstancias personales, a las visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona, pudiendo hacerlo por otra.

En el asunto sometido a nuestra consideración, la reclamante sostiene que tropezó “con una loseta que se encontraba deteriorada” y, como motivo de la caída, señala “el deficiente estado de conservación del pavimento”.

Ante todo, el informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas municipal advierte que se trata de “una zona amplia y con visibilidad, donde existe un desnivel variable entre los 3 cm en el mayor de los puntos disminuyendo hasta quedar enrasado con el pavimento en el tramo largo (1,90 m de largo) y con el alcorque del árbol en el tramo corto (1,50 m de largo), como puede comprobarse en las imágenes que se aportan en el presente informe donde se pueden observar el punto de diferencia máxima y puntos intermedios de 1,6 cm en dirección al alcorque y 1,5 cm en dirección a la calzada”.

En este contexto, la propuesta de resolución razona que el accidente “sucede en un lugar ancho y amplio, con suficiente visibilidad, no existiendo ningún obstáculo que impidiera su visión, por lo que era plenamente visible y por tanto evitable con un mínimo de diligencia, no pudiendo entenderse que por sus características, dimensiones, visibilidad y circunstancias representaran un riesgo objetivo, difícilmente salvable o peligroso (...) ni que se haya rebasado el estándar mínimo de mantenimiento por parte de la Administración”.

Sentado lo anterior, el suceso se produce -según refiere la propia reclamante- sobre las 21:45 horas del día 7 de agosto de 2024, esto es, prácticamente al ocaso, circunstancia que, al tiempo que dificulta la percepción de las irregularidades del suelo, demanda una mayor atención por parte de quien deambula. Ahora bien, es un hecho incontestable que la zona se haya provista de iluminación artificial, proveniente de varias farolas ubicadas en las proximidades, y que la escasez de luz no es alegada por la reclamante, quien tampoco reseña obstáculo alguno que impidiese o redujese la correcta percepción del entorno. Si a ello añadimos que el accidente tiene lugar a escasos metros del domicilio de la interesada, todo apunta hacia que el desperfecto no se pudo presentar de forma sorpresiva para esta, resultando evitable, al contarse con espacio suficiente para evitar la ligera elevación que

presentaba el pavimento. Tales conclusiones concuerdan con el hecho de que, a la vista de la información obrante en el expediente, no se alcance a referir -por parte de quien, como se ha indicado, vive a escasos metros del lugar- la existencia de otras caídas en ese mismo punto.

Por lo que atañe al estándar de funcionamiento del servicio público, el material gráfico aportado junto con el informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas municipal (ocho fotografías tanto de la zona en la que tuvo lugar el suceso como de la medición del desperfecto, efectuada valiéndose de un nivel y cinta métrica) respalda las afirmaciones vertidas por este acerca de que se trata de "un desnivel variable entre los 3 cm en el mayor de los puntos disminuyendo hasta quedar enrasado con el pavimento en el tramo largo (1,90 m de largo) y con el alcorque del árbol en el tramo corto (1,50 m de largo)" y que "el punto de diferencia máxima y puntos intermedios de 1,6 cm en dirección al alcorque y 1,5 cm en dirección a la calzada". Así las cosas, solo cabe concluir que el deterioro es insuficiente para poder entender infringidos los estándares de conservación exigibles.

En suma, ni la entidad del desperfecto permite estimar incumplido el estándar de mantenimiento viario, que se ofrecía en el marco de lo admisible, ni cabe imputar las consecuencias del accidente a la Administración municipal, hallándonos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad, en su conjunto, la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por .....

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.