

Dictamen Núm. 81/2026

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 23 de abril 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 24 de febrero de 2026 -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 en una caída provocada por la ausencia de una loseta en la acera.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. El día 31 de enero de 2025, el representante de la interesada presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de Gijón, por las lesiones sufridas en un accidente viario, que achaca al mal estado de conservación de la acera.

En su escrito, expone que, el día 25 de julio de 2024, su representada transitaba por la calle cuando, “al pasar el número 2 de dicha calle (...) cayó en la vía pública debido al mal estado y falta de mantenimiento del firme

de la acera, a la que le faltaban baldosas, y el peligro no se encontraba señalizado”.

Prosigue relatando que, tras el accidente, fue auxiliada por varias personas, así como por dos agentes de la Policía Local que se personaron en el lugar de los hechos.

Señala que el percance produjo a la accidentada “lesiones en la muñeca, rodilla derecha, erosión en la nariz y labio superior” por los que recibió asistencia sanitaria en un centro de salud y que “necesitó para curarse de sus lesiones un total de 170 días, durante los cuales estuvo impedida para realizar sus ocupaciones habituales, quedándole como secuela una pérdida de movilidad en la muñeca”. Por estos daños, que calcula según el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, solicita una indemnización de nueve mil cuatrocientos cincuenta euros con veinte céntimos (9.450,20 €), comprensiva del “perjuicio personal básico desde el 25 de julio de 2024 hasta el 10 de enero de 2025” y el “perjuicio patrimonial por gastos de asistencia sanitaria (rehabilitación de muñeca)”.

Propone la práctica de la prueba testifical de quienes auxiliaron a la interesada tras el accidente, cuyos datos de contacto facilita, y adjunta copia del parte al Juzgado de Guardia para la comunicación de asistencia sanitaria por lesiones; del justificante de aceptación en el registro electrónico de apoderamientos; dos fotografías del lugar del accidente; del informe librado por dos agentes de la Policía Local comisionados en el lugar del percance, del que resulta que en el lugar donde la interesada manifiesta haber caído “falta una loseta de la acera” y del informe de una clínica privada del que resulta que la perjudicada asumió un gasto en concepto de coste de tratamiento de fisioterapia por importe de 3.150 euros.

2. El día 19 de enero de 2026, una Ingeniera Técnica de Obras Públicas municipal suscribe un informe, en el que señala que “los desperfectos fueron

reparados en días posteriores a la caída, previamente a tener conocimiento de la presente reclamación patrimonial, con lo que no se dispone de medición del desnivel ni descripción de deterioros más allá del apreciado en las imágenes que forman parte del expediente (...). Si bien, podemos comentar que el deterioro existente consistía en la ausencia de una pieza de baldosa de piedra cuarcítica de dimensiones 20 x 30 cm y que este tipo de piezas presentan un espesor de 2 cm". Indica que la configuración transversal de la acera "de 2,80 m de ancho total dispone en su parte exterior del corredor destinado al mobiliario urbano, donde se ubican bancos, papelera, alcorque y puntos de luz dejando un ancho libre de obstáculos de 2,00 m" y puntualiza que, "tal y como se aprecia en la documentación fotográfica aportada, *a priori*, y en condiciones normales, el desperfecto resulta visible". Finalmente, afirma que "desde el Ayuntamiento se realiza un gran esfuerzo (...) con el objetivo de mejorar el estado de conservación de los pavimentos de la ciudad y reducir al máximo los posibles incidentes que se puedan derivar del estado de los mismos. Aún así, es imposible detectar de inmediato todos los desperfectos que van apareciendo, de igual forma que no es viable la reparación inmediata, en tanto que los medios son limitados y, por ello, las reparaciones que pueden llegar a realizarse". Adjunta tres fotografías.

3. Mediante sendos oficios de 23 de enero de 2026, una Técnica de Gestión de la Sección de Gestión de Riesgos comunica al representante de la interesada la fecha de recepción de la reclamación, el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento y los efectos del eventual silencio, así mismo le indica que se han rechazado las pruebas testificales propuestas al resultar innecesarias, "por existir un parte policial del momento del accidente que (...) contiene los datos necesarios para esclarecer los hechos", y le comunica la apertura del trámite de audiencia por plazo de diez días, adjuntándole un enlace para acceso al expediente administrativo.

El día 26 del mismo mes, se recibe en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que el representante de la interesada se ratifica en su reclamación, añadiendo a la pretensión indemnizatoria inicial “los intereses legales aplicables desde el 25 de julio de 2024”.

4. Con fecha 20 de febrero de 2026, 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, al considerar que “la entidad de la deficiencia -la ausencia de una loseta que causaba un desnivel de dos centímetros- no excede el estándar exigible al servicio de conservación de las vías públicas, y por lo tanto, el daño sufrido por la reclamante no merece la consideración de antijurídico, al no haberse infringido los estándares medios de calidad y seguridad exigibles./ Por otra parte, la posterior reparación del desperfecto por el Servicio de Obras Públicas no supone un reconocimiento de incumplimiento del estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento, sino una expresión de diligencia en su cumplimiento./ En estas circunstancias no se aprecia la existencia del nexo causal entre el daño sufrido por la reclamante y la prestación del servicio público, necesaria para poder imputar responsabilidad a la Administración”.

5. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de febrero de 2026, 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, adjuntando, a tal fin, acceso al expediente electrónico.

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).

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 31 de enero de 2025 y consta que la caída de la que trae causa se produce el día 25 de julio de 2024, por lo que es claro -aun sin tener en cuenta el tiempo

invertido en la curación de las lesiones- que la acción resarcitoria 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 del informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, se observa que la comunicación dirigida a la interesada, de conformidad con el artículo 21.4 de la LPAC, resulta extemporánea, pues se ha remitido casi un año después de la presentación de la reclamación, en vez de “dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento”, como ordena el citado precepto.

Asimismo, 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.

Por último, se aprecia que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había rebasado ampliamente el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, siendo este exceso atribuible a una paralización del procedimiento carente de aparente justificación entre la presentación de la reclamación, el último día de enero de 2025, y la emisión del informe por parte del servicio municipal responsable el día 19 de enero del año siguiente. Pese a tal dilación, debe recordarse que ello no impide

la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b) de la LPAC.

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- concurran, 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 mal estado de la acera por la que transitaba.

La Administración reconoce la realidad de la caída, así como el resultado lesivo acreditado por la documentación clínica incorporada al expediente.

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, siendo preciso examinar si se dan -en el caso concreto- las circunstancias que permitan reconocer a la interesada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, debemos analizar si la lesión ha sido o no consecuencia 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, 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, 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. 102/2023) 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.

Según reiterada doctrina jurisprudencial, las irregularidades de escasa entidad -ponderándose la anchura del paso y la visibilidad existente- no constituyen un riesgo objetivo ni pueden, racionalmente, considerarse factor determinante de una caída, al erigirse en obstáculos sorteables por la mayoría de los peatones, a los que no cabe anudar un riesgo superior al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas (por todas, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 6 de junio de 2012 -ECLI:ES:TSJAS:2012:2795-, de 23 de enero de 2017 -ECLI:ES:TSJAS:2017:16- y 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.

En el asunto sometido a nuestra consideración, debemos comenzar por analizar cuáles fueron las circunstancias en que se produjo la caída para, a continuación, dilucidar si las consecuencias lesivas pueden imputarse al funcionamiento del servicio público.

La parte reclamante achaca el accidente al “mal estado y falta de mantenimiento del firme de la acera, a la que le faltaban baldosas, y el peligro no se encontraba señalizado”. Frente a lo que sugieren tales afirmaciones, las fotografías que se adjuntan al escrito de reclamación no evidencian un mal estado general de la acera generador de peligro para los viandantes. Ahora bien, lo cierto es que, según consta en el parte librado por la Policía Local, personada en el lugar de los hechos tras la caída, en el sitio en que la perjudicada sitúa el percance “falta una loseta de la acera” y, aunque no figura medición de tal desperfecto, resulta del informe del Servicio responsable que,

atendidas las dimensiones de las piezas que conforman la acera, la ausencia de la loseta, posteriormente subsanada, debía ocasionar un desnivel de 2 cm en una superficie de 20 x 30 centímetros. Como se expresa en el mismo informe, en afirmación que no ha sido controvertida por la parte reclamante durante la sustanciación del trámite de audiencia, el defecto resultaba visible en condiciones normales; además, era fácilmente eludible por los peatones, dada la anchura de la zona libre de paso que alcanza, en tal punto, los dos metros.

Atendiendo a las anteriores circunstancias probadas, la anomalía denunciada debe considerarse de escasa entidad, pues, siguiendo la doctrina de este Consejo, no genera un riesgo distinto al que, de ordinario, asumen los viandantes cuando se desplazan 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. Por otro lado, estimamos desproporcionada la carga de señalar los desperfectos viarios que, como en este caso, son perceptibles por los viandantes y de escasa entidad y, finalmente, hemos de destacar que el hecho de que el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria municipal haya procedido a su reparación en fechas posteriores al accidente no supone un reconocimiento de responsabilidad por parte de la Administración local, pues esta actuación es expresión de la mayor diligencia en el cumplimiento de su obligación de conservación, a fin de mantener el viario en condiciones óptimas, tal como ha puesto de relieve en ocasiones anteriores este Consejo (entre otras, Dictámenes Núm. 31/2014, 262/2019 y 68/2023).

En definitiva, este Consejo estima que la causa de la caída no puede imputarse al servicio público, que se ofrecía en el marco de los estándares admitidos, así como tampoco, las consecuencias del desafortunado accidente, ya que nos encontramos 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.-