

Dictamen Núm. 82/2026

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 6 de marzo de 2026 -registrada de entrada el día 10 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída al tropezar con unas losetas defectuosas en una zona peatonal.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. El día 15 de octubre de 2025, se recibe en el Registro Electrónico de la Administración General del Estado un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de Oviedo, formulado por la perjudicada, por las lesiones sufridas en un accidente viario que achaca al mal estado de conservación de la acera.

Según se refleja en el citado escrito, el día 25 de febrero de 2025, sobre las 16:10 horas, paseaba acompañada de su marido por la avenida cuando, a la altura del número, “sufrió una caída provocada por un agujero en la

acera como consecuencia de unas baldosas en mal estado que se encontraban rotas, hundidas y sueltas”, sin que “constase ningún indicativo, ni aviso de advertencia de esta situación”.

Prosigue relatando que, tras el accidente, fue auxiliada por su marido y un viandante y que, en el lugar, se personaron dos agentes de la Policía Local “para levantar informe”. Seguidamente, acudió a un centro sanitario en el que se le diagnosticó una “fractura infrasindesmal de maléolo externo derecho”, lesión por la que se le inmovilizó la extremidad con yeso, con prescripción de “uso de dos muletas” y “valoración en dos semanas” por un traumatólogo. El 13 de marzo de 2025 se le retiró la férula de yeso y se le colocó una bota Walker, pautando iniciar “apoyo parcial con sendas muletas” y, finalmente, el 3 de julio de 2025 el traumatólogo “le da el alta procediéndose a la estabilización del proceso”. Posteriormente, fue revisada por un especialista en Valoración del Daño Corporal que apreció “un discreto edema ligero” a nivel del tobillo derecho, así como que “la palpación de región maleolar externa es moderadamente dolorosa con un balance articular prácticamente normal en su capacidad flexo extensora, no así en las inclinaciones, donde se encuentra limitado con respecto al tobillo izquierdo”.

Afirma que los daños se deben al “deficiente estado de conservación y mantenimiento” viario de una “céntrica calle” que provoca una situación de “grave peligro de carácter objetivo para cualquier viandante”, dado “el hundimiento y agujero que provocan dichos adoquines o baldosas rotas y hundidas” que, además, no tiene “ningún tipo de señalización”.

Por los daños sufridos que, según señala, consisten en 65 días de perjuicio personal moderado, 64 días de perjuicio personal básico, 3 puntos de secuela y gastos de farmacia y de ortopedia solicita una indemnización que asciende a nueve mil quinientos trece euros con sesenta y un céntimos (9.513,61 €).

Propone la práctica de la prueba testifical de quienes la auxiliaron tras el accidente, cuyos datos de contacto facilita, y adjunta, entre otros, diversas fotografías de la zona; un informe librado por los agentes de la Policía Local

comisionados en el lugar del percance, al que se adjuntan fotografías y del que resulta que, “en el lugar en el que tiene lugar la caída, hay dos adoquines un poco hundidos y uno se encuentra roto”; diversos informes médicos correspondientes a la asistencia prestada con motivo de la caída viaria; un informe de valoración del daño corporal, fechado el 6 de octubre de 2025, facturas correspondientes a los gastos reclamados y un documento intitulado “acreditación de representación”. En este último se señala que, de acuerdo con el artículo 5.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Instrucción de la Alcaldía de 15 de noviembre de 2016 y el convenio suscrito con el colegio oficial que se identifica, la persona indicada -presentadora de la solicitud en el registro- “tiene la condición de representante presunto para las actuaciones que realice en nombre de terceros”.

2. Mediante oficio que suscribe el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo el día 29 de octubre de 2025, se comunica a la representante la fecha de recepción de la reclamación, el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento y los efectos del eventual silencio.

3. Atendiendo a la solicitud formulada por el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras, el día 31 de octubre de 2025, el Adjunto a Jefe de Servicio de Infraestructuras suscribe un informe en el que señala que, en el lugar del percance, existen unas “baldosas rajadas, en ellas se encuentran varios hundimientos siendo el de mayor profundidad inferior a 2 cm. El estado general de la acera en esa zona es bueno (...). Con fecha de hoy se pasa aviso a la empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento de zona urbana para que procedan a la sustitución de las baldosas rajadas”. Adjunta tres fotografías, a la última de las cuales se incorpora una cinta métrica para la medición del desnivel.

4. Mediante oficio de 5 de noviembre de 2025, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándole una copia del informe del servicio responsable, “único documento de los que consta en el expediente que no obra en su poder”.

El día 7 del mismo mes se recibe en el Registro Electrónico de la Administración General del Estado un escrito de alegaciones, formulado por la interesada, en el que se afirma que el hecho de que el mayor desnivel de la loseta sea “inferior a dos centímetros (...) no resta importancia al peligro”, rechazando, por otra parte, que el estado de la acera en la zona de la caída sea “bueno”, pues considera que, “a la vista de las fotos que constan en el expediente la situación es diferente, existiendo un mal mantenimiento de las baldosas y adoquines. Aunque debe tenerse en cuenta que nos debemos centrar en el punto exacto donde ocurrieron los hechos”. Entiende que, al dar la orden de reparación, “el propio Ayuntamiento asume la situación en mal estado del lugar donde ocurrieron los hechos”.

5. El día 27 de febrero de 2026, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras suscribe una propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que no existe relación de causalidad entre el servicio público y el daño, pues “aunque había dos baldosas levemente hundidas, menos de 2 cm respecto de la rasante, tal deficiencia no suponía ningún peligro en sí misma por su escasa entidad. Además, el accidente ocurre a plena luz del día, siendo visible la pequeña superficie anómala, en una zona peatonal de gran amplitud que, según el dictamen del ingeniero municipal, se encuentra en buen estado, por lo que no constituía un peligro grave, real y efectivo. Valoración que ya hicieron los policías locales con su descripción del lugar del suceso: ‘hay dos adoquines un poco hundidos y uno se encuentra roto’”.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de marzo 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 Oviedo, objeto del expediente núm., adjuntando, a tal fin, copia del expediente en formato 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, 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 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 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 15 de octubre de 2025 y consta que la caída, de la que trae causa, se produce el día 25 de febrero del mismo año, 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, advertimos que no consta en el expediente que se haya comunicado a la reclamante la identificación del 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 aprecia que, a la fecha de emisión de este dictamen, ya se ha 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 la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, 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- 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 asume la realidad de la caída, así como el resultado lesivo que acreditan los documentos incorporados 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 Oviedo, 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 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. 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” del pavimento de una zona peatonal, en el que existían baldosas “rotas, hundidas y sueltas” sin “ningún indicativo, ni aviso de advertencia de esta situación”, lo que provocaba, a su juicio, “un grave peligro de carácter objetivo para cualquier viandante”. Frente a lo que sugieren tales afirmaciones, los documentos obrantes en el expediente no evidencian el mal estado general denunciado en el punto exacto donde tuvo lugar el percance, lo que parece que acaba concediendo la propia reclamante en el escrito de alegaciones presentado en el trámite de audiencia al asumir, tras insistir en el mal estado del pavimento, que “aunque debe tenerse en cuenta que nos debemos centrar en el punto exacto donde ocurrieron los hechos”. Sin perjuicio de lo anteriormente indicado, lo cierto es que, según consta en el parte librado por la Policía Local personada en el lugar de los hechos tras el percance, en el sitio de la caída “hay dos adoquines un poco hundidos y uno se encuentra roto”. Tales desperfectos, según acreditan las imágenes incorporadas al informe del Servicio responsable, generan un desnivel inferior a 2 centímetros. La anomalía resulta visible, como

se expresa en la propuesta de resolución y fácilmente eludible al encontrarse en una zona amplia, por lo que coincidimos con la Administración municipal en que su presencia no ponía en riesgo la seguridad de los viandantes.

No se trata de un percance imputado a una loseta oscilante, que hubiera cedido al paso del peatón, sino de un desperfecto ("baldosas en mal estado, rotas, hundidas y sueltas") de escasa entidad y plenamente perceptible, sin que conste que las baldosas se hubieran hundido sorpresivamente, por lo que no se generó un riesgo distinto al que, de ordinario, asumen los viandantes cuando se desplazan por la vía pública (en este sentido, entre otros muchos pronunciamientos judiciales, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de fecha 13 de noviembre de 2024 -ECLI:ES:TSJPV:2024:4140-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a excluye la responsabilidad cuando el desperfecto es sorteable por quien transita con una diligencia media). Exigir al servicio público la puntual reparación de este tipo de desperfectos abocaría al colapso o 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 de escasa entidad y, además, perceptibles por los viandantes. Asimismo, 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).

Por todo ello, 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

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.-