

Dictamen Núm. 101/2026

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 14 de mayo 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 4 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 Gijón formulada por, por las lesiones derivadas de una caída provocada por una baldosa rota en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 10 de septiembre de 2025 un abogado, actuando en representación de la interesada, presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída ocurrida al tropezar con una baldosa rota cuando transitaba por una acera cerca de su domicilio.

Expone que el “21 de noviembre de 2024 sobre las 22:30 horas, cuando (...) se encontraba paseando por la calle, donde vive, sufrió (...) una caída

(...) como consecuencia de la existencia de una baldosa rota en el pavimento de la calzada y ello debido al mal estado de la calzada, así como mal estado de conservación y sin estar debidamente señalizada, como debería (...). Tras el fatídico siniestro, tuvo que ser trasladada por su hija al Hospital, siendo diagnosticada de fractura de muñeca izquierda, debiendo de ser intervenida por la lesión”, tras lo que se sometió a “tratamiento médico especialista y rehabilitador”, y reitera que, “como se puede observar de las fotografías aportadas, la causa del accidente es la deficiente señalización y conservación” y que “la caída se produce debido a la falta de señalización existente en dicha zona ya que de haber existido, no hubiera ocurrido”, añadiendo que “prueba de ello, es que tras la fatídica caída se comenzó a reparar y señalizar en fecha 19 de diciembre de 2024”.

Indica que se somete a tratamiento “para su recuperación desde la fecha 21-11-2024 hasta el día 16-04-2025, restándole secuelas funcionales”.

Fija el importe de la indemnización que reclama en veintinueve mil novecientos noventa y siete euros con treinta y nueve céntimos (29.997,39 €) que desglosa así: por 15 puntos de secuelas: 16.478,98 €; por 4 puntos de secuelas: 3.483,62 €; por 147 días de incapacidad temporal 8.199,12 € desglosados en: 99 días moderados a razón de 66,04 €/ día, 6.537,96 €; 48 días moderados a razón de 38,10 €/ día, 1.828,80 €; por una intervención quirúrgica de grado IV, 508,03 €; y 1.160 € de perjuicio patrimonial por asistencia médica y rehabilitación”.

En las fotografías que incorpora al escrito de reclamación se aprecian varias baldosas quebradas y una rota, que marca en una de las imágenes: se aprecia el hueco y un pequeño trozo de baldosa restante.

Aporta diversa documentación médica entre la que figura el informe del Servicio de Urgencias hospitalarias de 21 de noviembre de 2024 en el que consta “mujer de 76 años, caída casual en la calle con traumatismo sobre muñeca izda.”, y, como diagnóstico, “fractura de muñeca izquierda”; en el

informe clínico de alta de 13 de diciembre se menciona que la intervención quirúrgica se realiza el día 11 de diciembre de 2024.

Aporta un informe médico de valoración emitido por dos especialistas en valoración del daño corporal donde se computan 147 días para la estabilización lesional y determina las secuelas, consistentes en "limitación de flexión, normal 80°"; "limitación de extensión, normal 70°"; "limitación de inclinación radial, normal 25°"; "limitación de inclinación cubital, normal 45°"; "muñeca dolorosa"; "material de osteosíntesis" y "perjuicio estético ligero".

Justifica, además, distintas consultas y el coste del tratamiento seguido en una clínica privada.

2. Mediante oficio de 11 de septiembre de 2025, la Técnica de Gestión requiere al abogado actuante para que en el plazo de diez días proceda a la subsanación de su solicitud; en concreto, debe acreditar la representación de la interesada, advirtiéndole que en caso contrario se la tendrá por desistido de su petición.

3. Con fecha 18 de diciembre de 2024, el Jefe del Servicio de Policía Local extiende una diligencia en la que reproduce un parte que indica que "el día 16 de diciembre de 2024, a las 20:30 horas, los agentes de esta Policía Local con claves números 5018 y 5022 informan `que son comisionados para acudir a la calle en su confluencia con la calle para la comprobación de unos desperfectos en la acera./ Que en el lugar les requiere (la interesada), la cual indica el lugar donde se encuentran los desperfectos, por los cuales había sufrido una caída en días anteriores y manifiesta que quiere dejar constancia de los hechos. Se adjuntan fotografías´".

En las dos fotografías mencionadas se aprecia un trozo de acera en el que faltan tres baldosas, encontrándose otras agrietadas.

4. El día 15 de diciembre de 2025, el Ingeniero de Obras Públicas municipal informa “que girada visita de inspección se procede al análisis de la situación. La acera presentaba una baldosa rota en una zona en mal estado por lo que se cursa orden para la reparación de los daños existentes por el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria de Gijón, reparándose la deficiencia en diciembre de 2024. Se adjuntan fotografías de la reparación”.

5. Los días 27 y 28 de enero de 2026, la Técnica de Gestión y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos, respectivamente, suscriben propuesta de resolución en la que indican que se ha de “tener por desistido de su petición” al interesado, en base a que no ha atendido al requerimiento que le fue efectuado.

Consta la resolución de la Alcaldesa de 29 de enero de 2026 e idéntico contenido.

6. El 30 de enero de 2026, el letrado presenta un escrito de fecha 17 de septiembre de 2025 en el que se asevera que se da cumplimiento al requerimiento formulado, junto con un certificado de inscripción de apoderamiento apud-acta en el archivo electrónico de apoderamientos judiciales, así como el escrito mediante el cual formula recurso potestativo de reposición, basado en que la Administración incurre en un error al tener por desistido a la reclamante habida cuenta de la presentación el día 17 de septiembre de 2025 del poder justificativo de la representación que ostenta el abogado.

7. Mediante resolución de la Alcaldesa de 19 de febrero de 2026, que recoge la propuesta de resolución de 12 de febrero de 2026 formulada por la Técnica de Gestión y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos, se acuerda la estimación del recurso y la reapertura del procedimiento.

8. Con fecha 24 de febrero de 2026, la Técnica de Gestión comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días a fin de que pueda examinar el expediente y formular las alegaciones que estime pertinentes.

El 26 de febrero de 2026, el abogado actuante presenta un escrito de alegaciones en el que reitera sus pretensiones e indica que “la causa directa del accidente fue el mal estado de conservación de la acera, que presentaban baldosas rotas (véase fotografía) y no una como se dice y desperfectos en el pavimento, constituyendo un obstáculo peligroso e imprevisible para los viandantes” y que “con posterioridad a la caída, y con el fin de dejar constancia del estado de la acera que provocó el siniestro, el día 16 de diciembre de 2024, mi representada requirió la presencia de la Policía Local”, reproduce lo informado por este Servicio y por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento, y entiende que “el propio servicio municipal confirma los hechos que fundamentan esta solicitud. Concretamente, el informe reconoce que: “la acera presentaba una ‘baldosa rota’ en una zona en mal estado”. A raíz de la inspección, “se cursa orden para la reparación de los daños existentes”. La deficiencia fue efectivamente reparada en diciembre de 2024, es decir, con posterioridad a la caída de mi mandante. Este informe constituye un reconocimiento expreso por parte del Ayuntamiento de la existencia de una anomalía en el servicio público de mantenimiento de la vía, que es la causa directa del perjuicio sufrido por mi representada”.

9. Con fecha 3 de marzo de 2026, el jefe de la Sección de Gestión de Riesgos y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos suscriben propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

Razonan que “la reclamante no indica en ningún momento de la tramitación, ni en su escrito inicial, ni en las alegaciones posteriores al trámite de audiencia, que hubiera testigos del accidente. Por lo tanto, nos encontramos

con que las circunstancias concretas del accidente, sólo se sustentan en las afirmaciones realizadas por la perjudicada, lo que no es suficiente para tenerlas por ciertas a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración, ni de considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento del servicio público. La falta de prueba sobre la causa determinante de los daños es suficiente para desestimar la reclamación presentada, ya que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante. En estas circunstancias no se aprecia la existencia de nexo causal entre el daño sufrido y la prestación del servicio público, necesaria para poder imputar responsabilidad a la Administración”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 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 Gijón objeto del expediente núm. adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para la consulta del 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.

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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta el 10 de septiembre de 2025, habiendo tenido lugar la caída de la que trae causa el día 21 de noviembre de 2024 por lo que, al margen de la fecha de estabilización de las secuelas, es claro 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.

Sin embargo, en la instrucción del procedimiento se observan diversas carencias, pues no se comunica a la reclamante el plazo para resolver, ni los efectos del silencio, ni el nombramiento de instructor. Asimismo, la tramitación debe integrar la aportación de elementos de decisión, tanto por el propio órgano instructor -de acuerdo con los principios de impulsión de oficio e inquisitivo- como por otros órganos administrativos, mediante la incorporación de informes, preceptivos o necesarios, todo ello sin perjuicio de la actividad probatoria que corresponde desplegar a la interesada, sobre quien pesa la carga de la prueba, de modo que al término de la instrucción estén claros tanto los hechos y las circunstancias en que se produjo el daño que da lugar a la reclamación como los fundamentos con arreglo a los cuales habrá de pronunciarse la resolución. En este sentido, debe insistirse en que la carga de la prueba que pesa sobre la reclamante no puede derivar en una suerte de eximente para la Administración, que debe desplegar su labor en la comprobación de los hechos y recopilación de datos pertinentes en la instrucción del procedimiento.

Tratándose de caídas en la vía pública relacionadas con obstáculos o desperfectos en la acera, este Ayuntamiento ya ha sido advertido en ocasiones anteriores de la necesidad de aportar al procedimiento durante su instrucción las oportunas medidas de aquellos para posibilitar la valoración de su alcance, a la que no se puede llegar mediante la simple observancia de fotografías sin elementos de contraste.

El informe del Servicio debería incorporar una valoración del defecto viario, pues en su poder obran datos referentes al material, tamaño, etc. de las piezas colocadas en cada zona de la ciudad, lo que permite en muchos casos, aún tiempo después de reparado un desperfecto, concretar el alcance del deterioro. En definitiva, si bien es doctrina reiterada de este Consejo que la carga de la prueba corresponde a la parte reclamante, también consideramos que la medición constituye un dato técnico relevante que la Administración debe aportar en este tipo de procedimientos mediante un informe, sea de la

Policía Local -que acude al lugar de los hechos y fotografía la baldosa, cuya rotura crea un hueco del que conocemos que coincide en profundidad con el grosor de la pieza-, sea del Servicio encargado del mantenimiento viario o de otro en cuyo poder obren datos al respecto.

Por último, se aprecia que, en el momento de emitir el presente dictamen, 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 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 “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste 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 aquéllos, 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 las consecuencias dañosas padecidas por la reclamante a resultas de una caída que sufre mientras caminaba cerca de su domicilio a causa de una baldosa rota de la que se ha desprendido su mayor parte creando un hueco en la acera.

A la luz de la documentación clínica presentada, y así lo asume la Administración, queda acreditada en el expediente la realidad de ciertas lesiones derivadas de una caída ocurrida el día indicado por aquella.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar per se la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer al perjudicado el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si la lesión ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquella se produjo.

La primera cuestión que debemos dilucidar radica en algo previo, concretamente en la determinación de los hechos por los que se reclama. Como ya hemos señalado con ocasión de dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de este sería suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba recae sobre la reclamante e impediría, por sí sola, apreciar la relación de causalidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración, tal y como se recoge en la propuesta de resolución.

En el supuesto examinado, por tanto, debemos comenzar analizando si ha quedado acreditada la realidad de la caída y sus circunstancias. La reclamante se limita a señalar en su escrito inicial que el día de los hechos, mientras paseaba por la ubicación que concreta, sufrió una caída “como consecuencia de la existencia de una baldosa rota en el pavimento de la calzada y ello debido al mal estado de la calzada, así como mal estado de conservación y sin estar debidamente señalizada” y añade que su hija la traslada al hospital, pero no señala ningún testigo presencial del percance. Tampoco aporta dato alguno acerca de si tropezó por el desnivel o de desequilibró por pisar sobre un trozo suelto. Señala una concreta pieza del

pavimento como responsable del accidente, pero no aporta ningún detalle sobre su mecánica, añadiendo que “la caída se produce debido a la falta de señalización”. Por otro lado, en la fase de alegaciones destaca que “la causa directa del accidente fue el mal estado de conservación de la acera, que presentaba baldosas rotas (véase fotografía) y no una como se dice y desperfectos en el pavimento, constituyendo un obstáculo peligroso e imprevisible para los viandantes”. Los agentes de la Policía Local que acuden al lugar de los hechos un mes después, requeridos por la afectada, dejan constancia de que esta asevera haber sufrido una caída en relación con la presencia de desperfectos en ese punto de la vía pública: nada reflejan sobre cómo se produjo la caída. Por tanto, todo el esfuerzo probatorio desplegado por la reclamante se dirige a constatar la existencia de ciertos desperfectos en una acera y a probar las lesiones derivadas de una “caída casual” sufrida en el día que indica.

A la vista de las imágenes aportadas (por la reclamante y por los servicios municipales informantes) podemos concluir que la acera que se menciona presenta hileras de ocho adoquines cuadrados que separan un edificio de una zona ajardinada y que en la zona cercana a esta mostraban diversos desperfectos, estando al menos dos ligeramente levantadas y una rota, faltando un trozo y quedando un tercio, aproximadamente, restante colocado formando el hueco sin cubrir un desnivel del grosor de la loseta. Las imágenes que acompañan a la reclamación permiten presumir que la reclamante quiere indicar, no lo dice, que la caída se produce en relación con esa baldosa en particular, que forma parte de un grupo que muestra rodeado por con un círculo rojo y también es fotografiada en primer plano. Además, las imágenes nos muestran una zona expedita, sin obstáculos ni elementos de mobiliario urbano que dificulten el paso u obliguen a hacer cambios en la dirección al caminar, con buena iluminación, en la que las baldosas estropeadas aparecen orilladas, en un lateral; el escrito de reclamación aclara que la zona es la de residencia de la reclamante, conocedora, por tanto, de la presencia de

desperfectos en ese punto y sin que conste que antes de su accidente los pusiese en conocimiento del Ayuntamiento para su reparación por considerarlos “un obstáculo peligroso e imprevisible para los viandantes”.

Podemos, pues, atender a un desperfecto en concreto, pero el relato aparece desprovisto de una descripción de la mecánica de la caída y de las circunstancias concurrentes -ambientales, personales o de otro orden-, que pudieran influir, en su caso, en la producción de un accidente. Tampoco presenta testigos ni datos de personas que la acompañasen en el momento de la caída o que la socorriesen después.

La propuesta de resolución concluye que no queda acreditado el nexo causal por falta de prueba, reconociendo la Administración la existencia de ciertos desperfectos, cuyo alcance desconecemos, que posteriormente fueron reparados.

Así las cosas, más allá del propio breve relato de los hechos formulado por la reclamante, no consta en el expediente prueba alguna que acredite cómo se produjo la caída, ni en qué lugar concreto o en relación a un particular desperfecto, sin que la mera presencia de varias baldosas dañadas en una acera permita constatar que la caída ha acontecido en dicho lugar o por su causa.

En suma, aun constando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de éste es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los principios plasmados en los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad alegada -cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración-, apreciándose que las circunstancias de la caída solo se deducen de las manifestaciones de la perjudicada, lo que no es bastante para tenerlas por ciertas. En estas condiciones, la ausencia de prueba no permite dar por acreditada la realidad y circunstancias del accidente que la interesada

manifiesta haber sufrido sin aportar ningún dato o descripción sobre lo sucedido. En coherencia con ello, este Consejo estima que no puede establecerse la relación causal entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento del servicio público, lo que aboca al fracaso de su pretensión resarcitoria.

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.-