

Dictamen Núm. 105/2026

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 21 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 6 de febrero de 2026 -registrada de entrada el día 11 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas tras tropezar con una loseta suelta y desnivelada al caminar por la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 24 de febrero de 2025 la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída.

Expone que “el día 5 de junio de 2024, sobre las 20:00 horas” cuando “transitaba por la avenida, sentido salida de la ciudad, a unos 10 metros de la rotonda de, lindante con, próximo al acceso al parque infantil (...)”

tropezó con una baldosa que se encontraba en mal estado (...) rota y suelta" y que el desperfecto estaba sin señalar.

Indica que "en ese mismo momento se requirió la presencia de la Policía Local", personándose dos agentes que elaboraron un parte en el que se hace constar "que se comprueba que efectivamente la baldosa está levantada y descalza (se adjuntan fotos). Que se recoloca la misma a la espera de que sea reparada por el servicio competente", documento que se acompaña y en el que figuran tres fotografías. Además, adjunta un informe pericial emitido por un ingeniero técnico industrial en el que se advierte de que "la baldosa objeto de la caída está suelta, en desnivel con el resto de la acera, con una diferencia de altura de 3 centímetros. Esto supone un grave peligro para los transeúntes, dado que la baldosa se hunde por el peso de las personas, surgiendo un desnivel que lleva a tropezar".

Añade que fue atendida por los Servicios de Urgencias de un hospital público, "donde se le diagnosticó traumatismo craneoencefálico no complicado, fractura cúpula radial derecha Mason 1 y fractura estiloides cubital derecha", siendo posteriormente atendida por un traumatólogo de un hospital privado, cuyo informe se adjunta junto con la documentación expresiva del tratamiento de rehabilitación que sigue hasta el 18 de diciembre de 2024, recibiendo finalmente el alta por parte del traumatólogo el día 28 de enero de 2025.

Fija el *quantum* indemnizatorio en catorce mil doscientos treinta y cinco euros con sesenta y dos céntimos (14.235,62 €) que desglosa.

Presenta diversa documentación médica, copia del parte emitido por la Policía Local y un informe pericial con diversas fotografías.

En el referido informe pericial se afirma que "en la zona donde se produjo el accidente, se observa (...) un conjunto de baldosas, tres de ellas de un color más claro y otra de color más oscuro que se encuentran en mal estado de conservación y colocación (se pueden apreciar fisuras de rotura y picos sobreelevados en las mismas) las cuales fueron las causantes de dicha caída". Indica, además, que "el problema del mal estado del pavimento, podría ser una

mala ejecución en su colocación” y concluye que “en la zona de la caída existían” en la fecha del accidente “baldosas en estado defectuoso y concretamente la baldosa que provoca la caída (cuenta) con un resalte de 3 cm”.

El informe del Servicio de Urgencias hospitalarias recoge que la accidentada acude el día de los hechos a las 21:03 h. y que se trata de una “paciente de 79 años que acude por TCE tras caída en la calle sin pérdida de consciencia y dolor en codo y muñeca derecha”.

2. Mediante oficio de 25 de febrero de 2025, la Técnica de Gestión comunica a la interesada el inicio del procedimiento, expresando la fecha de recepción de la reclamación, las normas con arreglo a las cuales se tramitará el procedimiento y los plazos y efectos del silencio administrativo.

3. El día 23 de septiembre de 2025, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas suscribe un informe que incluye varias fotografías en el que indica que “el tramo afectado ya ha sido reparado por el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria (...). Los desperfectos que existían (...) consistían en el hundimiento de varias baldosas, que provocaba un desnivel de las mismas, tal como se puede observar en las fotografías contenidas en el parte policial. La acera existente tiene un ancho de 2,65 metros”.

4. El día 24 de septiembre de 2025, la Técnica de Gestión, dando por terminada la instrucción, 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.

Consta la comparecencia de la reclamante en las dependencias municipales el día 2 de octubre, a la que se le facilita una copia del informe del Servicio de Obras Públicas.

5. El día 14 de octubre de 2025, la interesada presenta un escrito de alegaciones en el que sostiene que durante el procedimiento ha quedado demostrado el nexo causal y la relevancia del desperfecto, del que destaca su “capacidad lesiva e imprevisibilidad para un viandante que transita con una diligencia normal”.

6. Con fecha 3 de febrero de 2026, la Técnico de Gestión y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos suscriben propuesta de resolución en sentido desestimatorio por entender que “de la instrucción realizada cabe concluir que no existe el nexo causal entre los daños sufridos por la reclamante y la actuación de la Administración y debe desestimarse la reclamación”.

Consideran acreditados tanto el hecho de la caída como los daños expuestos por la reclamante. Asimismo, “queda acreditado el modo (un tropiezo) y el elemento que causó la caída (una baldosa)”. Admiten que “en el informe del Servicio de Obras Públicas se constata la existencia de un hundimiento de baldosas que provocaban un desnivel de las mismas”. Sin embargo, consideran que “el nivel debe ser valorado en el sentido de la marcha que llevaba la reclamante que caminaba ‘sentido salida de la ciudad’, es decir alejándose de la rotonda de”, y, contrastando las imágenes tomadas por los agentes de la Policía Local y las que figuran en el informe pericial, concluye que la medición indicada en la reclamación no se refiere al obstáculo con el que la interesada tropieza, y que en el sentido de la marcha que llevaba “el desnivel existente resulta mínimo, visible y perfectamente salvable”. Finalmente, advierten que “no ha sido aportado al procedimiento ningún medio probatorio que permita conocer la medida del desnivel en el punto donde sufrió el tropiezo, prueba fácilmente aportable con que se hubiera colocado el metro en el lugar del tropiezo y no en el lado contrario”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 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 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 con fecha 24 de febrero de 2025, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 5 de junio de 2024, por lo que, al margen de la fecha de estabilización lesional, 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, 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 lesiones sufridas por la interesada al caer en la vía pública tras tropezar con una loseta que se encontraba suelta de modo que, al pisarla, generaba un desnivel.

La reclamante, que tras el incidente requiere la presencia de la Policía Local, aporta el parte emitido por este servicio y diversa documentación clínica, lo que hace que la Administración de por acreditado el hecho de la caída en el momento y concurriendo la mecánica que aquella describe, así como los daños derivados del accidente.

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, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la interesada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata 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 del Principado de Asturias de 6 de junio de 2012 -ECLI:ES:TSJAS:2012:2795-, de 23 de enero de 2017, y de 17 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:3507-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

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.

Centrándonos en las baldosas oscilantes, que ceden al ser pisadas, diversos pronunciamientos judiciales han venido estimando la responsabilidad cuando la loseta “oscila generando una especie de trampa que provoca una inestabilidad (...) determinante de la caída” (Sentencia de 16 de junio de 2023 del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, -ECLI:ES:TSJAS:2023:1510-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) y más comúnmente una concurrencia de causas pues, aunque el hundimiento de la loseta no exceda de lo que razonablemente puede entenderse como estándar medio de funcionamiento del servicio, el hecho de “encontrarse dicha baldosa suelta y oscilante” constituye “un elemento generador de un riesgo relevante para el peatón” que ha de ponderarse (Sentencia de 16 de enero de 2026 del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, -ECLI:ES:TSJAS:2026:108-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). Así, en esta Sentencia se estima que “el movimiento de la baldosa al ser pisada, no fue la única razón de la caída y del resultado lesivo”, por tratarse de un desperfecto viario perceptible y cuya entidad no alcanza a “provocar la caída segura de cualquier peatón”, concluyéndose que “ese balanceo no tuvo la intensidad suficiente para constituirse en causa exclusiva de la caída, a la que también contribuyó la falta de atención y cuidado” del viandante.

La doctrina consultiva se ha venido planteando si la existencia de una pieza suelta o inestable y la probabilidad de que se pise -la mayoría de las veces sin más consecuencias que un mínimo desequilibrio que no impide reanudar el paseo- es un riesgo general razonable que asume cualquier viandante, o si -al tratarse de una circunstancia sorpresiva o imperceptible para el peatón- genera un peligro cierto cuyas consecuencias merecen ser resarcidas. En línea de principio, y sin perjuicio de las matizaciones que merece la casuística, este Consejo estima que la diligencia exigible al servicio público difícilmente alcanza al extremo de que le resulte imputable el hecho de que exista alguna loseta suelta en la acera, pues “incluso la corriente doctrinal que privilegia el carácter objetivo de la responsabilidad suele acudir en estos casos a la ponderación de factores adicionales, tales como la constatación de caídas anteriores en el mismo lugar o la presencia, no ya de una, sino de una serie continuada de baldosas sueltas” (por todos, Dictámenes Núm. 162/2021 y 50/2024). Recientemente se viene incidiendo en que no se cumple el estándar exigible en las aceras cuando el peatón se encuentra con “una trampa oculta” que “no era ostensible o fácilmente apreciable empleando una diligencia media, propiciando una pérdida de equilibrio y una caída” a quienes con prudencia transitan “confiados en la estabilidad” de las baldosas (por todos, Dictámenes del Consejo Consultivo de Galicia 427/24, 248/2025 y 396/25). Ha de atenderse, en definitiva, a la entidad del balanceo y a su carácter sorpresivo, que puede verse desvirtuado cuando median elementos reveladores del deficiente estado de una franja viaria.

En el asunto examinado, la reclamante afirma que “tropezó con una baldosa que se encontraba en mal estado, estaba rota y suelta”, comprobando seguidamente los agentes de la Policía Local que “la baldosa está levantada y descalza”. Aporta la interesada una pericial que cifra el desnivel en 3 centímetros “con el resto de la acera” y puntualiza que la baldosa “se hunde por el peso de las personas, surgiendo un desnivel que lleva a tropezar”.

Ahora bien, en la instrucción se despeja, tal como apunta la Técnico que suscribe la propuesta de resolución, que el indicado desnivel de 3 cm (son menos a la vista de la cinta métrica) no corresponde a la medición del resalte con el que la reclamante tropieza, pues según ella misma manifiesta a la Policía Local caminaba “sentido salida de la ciudad”, por lo que el saliente con el que tropieza ha de ser el radicado al otro lado de la baldosa, el cual reviste una entidad menor a la vista de las fotografías. Otras de las instantáneas aportadas por el perito de la reclamante muestran que la acera es muy amplia, que son dos las baldosas que han perdido sujeción o carga y que una de ellas (la que provoca el tropiezo) presenta una tonalidad distinta a la otra (que parece ser resultado de una reposición más reciente), de modo que ese contraste con la loseta que le sigue permite apreciar que se encuentra visiblemente inclinada y levantada sobre algunas de las circundantes, extremo que puede percibirse por el viandante que transita en buenas condiciones de visibilidad. En definitiva, no se alcanza a objetivar que la baldosa se hubiera hundido sustancialmente al pisarla, pero tampoco se estima exigible una prueba cierta de esa oscilación; por lo que el sentido desestimatorio de nuestro pronunciamiento se funda en el contexto descrito en su conjunto, al concluirse que el resalte con el que pudo tropezar la accidentada resulta “mínimo, visible y perfectamente salvable” tal como apunta la propuesta de resolución.

En suma, las consecuencias del desafortunado accidente no resultan imputables a la Administración municipal, 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.-