

Dictamen Núm. 129/2026

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 18 de junio 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 12 de marzo de 2026 -registrada de entrada el día 13 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de la caída sufrida al tropezar con una baldosa recrecida.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El 16 de octubre de 2025 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito mediante el que la interesada, actuando bajo la dirección de un letrado al que identifica, interpone una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas el 22 de octubre de 2024, “cuando caminaba a la altura del número 25 de la calle de Oviedo” y “sufrió una caída como consecuencia del mal estado de la acera, que presentaba una baldosa recrecida y suelta”.

Refiere que tras la caída “se tuvo que dar aviso a los servicios sanitarios y ser trasladada” al Hospital, e “ingresada varias veces (...) por aumento de crisis consistentes en parestesias en miembro superior izquierdo y peribucal” con diagnóstico de “epilepsia estructural temporooccipital derecha secundaria a la hemorragia”.

Solicita ser indemnizada en la “cuantía de treinta mil euros (30.000 €), más los perjuicios adicionales que se pongan de manifiesto con posterioridad a este momento”.

Se acompaña a este escrito un “informe”, elaborado el 6 de noviembre de 2024 por dos agentes de la Policía Local de Oviedo que el día de la caída -22 de octubre de 2024-, fueron comisionados al lugar, tras llamada recibida a las “13:08 “. En él, los agentes, tras filiar a la “auxiliada” -la reclamante-, y a su “marido”, hacen constar que “sufrir caída al tropezar con baldosa recrecida y suelta mientras caminaba en compañía de su marido por vía pública. Se da aviso a los servicios sanitarios. Es trasladada al (Hospital).”. Completan este informe las siguientes “manifestaciones”, tanto de la auxiliada como de su marido: “Auxiliada: ‘Iba caminando por la calle cuando tropieza con baldosa recrecida y suelta’. Tiene golpe con herida sangrante en la parte de la ceja en lado derecho de la cara. Marido: ‘Iba caminando en compañía de su mujer cuando está tropieza y se cae al suelo sufriendo heridas’”. Ilustran este informe cuatro fotografías, en detalle y con medición, del desperfecto viario que presentaba la baldosa, y otras tres fotografías de la posterior señalización del desperfecto.

También se acompañan al escrito de reclamación diversos informes médicos y la acreditación de la representación del letrado que asiste a la reclamante, emitida por el Ayuntamiento de Oviedo, en la que se señala que, “de acuerdo con el artículo 5.7 de la Ley 39/2015, la Instrucción de la Alcaldía de 15 de noviembre de 2016 y el convenio suscrito con el Colegio de Abogados de Oviedo” el letrado que asiste a la reclamante “tiene la condición de representante presunto para las actuaciones que realice en nombre de terceros”.

2. Con fecha 30 de octubre de 2025 se pone el conocimiento del letrado que asiste a la interesada la recepción de la reclamación, el procedimiento según el cual se tramitará y el plazo para resolverlo, así como el sentido de un eventual silencio administrativo.

Obra igualmente en el expediente remitido la puesta en conocimiento, también con fecha 30 de octubre de 2025, de la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Oviedo el procedimiento en tramitación y la documentación incorporada al mismo hasta ese momento.

3. Consta incorporado al expediente el informe firmado el día 5 de noviembre de 2025 por el Adjunto al Jefe de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo en el que dice que “girada visita de inspección el día, 5-11-2025, a la calle, en el lugar donde supuestamente se produce la caída, se observa la existencia de una acera compuesta de baldosa tipo terrazo de 5,70 m de ancho. En ella, se encuentra un alcorque con varias baldosas elevadas con respecto a la rasante. Se toma la medida del hundimiento que, según parte de la Policía Local provoca la caída, comprobando que en el punto más desfavorable existe un desnivel máximo de aproximadamente 2 cm. Como se indica anteriormente, alrededor del alcorque existen algunas baldosas elevadas varios centímetros con respecto a la rasante pero, el resto de la acera se encuentra en buen estado. Se adjuntan fotografías del estado actual”.

4. Mediante escrito registrado de entrada en el Ayuntamiento de Oviedo el día 7 de noviembre de 2025, la compañía aseguradora informa que “no existe relación de causalidad (...), siendo el ligero levantamiento de una baldosa de la acera perfectamente visible y habiendo espacio suficiente para poder pasar evitando el obstáculo que además era fácilmente salvable”.

5. Con fecha 11 de noviembre de 2025, se concede trámite de audiencia a la interesada por un plazo de diez días.

En este trámite, la interesada da por íntegramente reproducidas las alegaciones contenidas en su escrito inicial.

6. Con fecha 9 de marzo de 2026, la Asesoría Jurídica del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo incorpora al procedimiento una propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

En ella, tras describir las irregularidades que presentaba la baldosa causante del accidente, tanto al momento de la caída como un año después del suceso cuando fue girada visita de inspección por parte del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo, lo que le lleva a suponer un agravamiento de estas deficiencias en ese intervalo como consecuencia del desarrollo de las raíces del árbol contiguo, razona que “tal deficiencia no suponía un peligro en sí misma por su escasa entidad. Además, el accidente ocurre a plena luz del día: sobre las 13 horas, siendo visible el pequeño desnivel, en una acera de gran amplitud: 5,7 m de ancho que, según el dictamen del ingeniero municipal, se encuentra en buen estado”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 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, el enlace correspondiente para el acceso electrónico al mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de 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, a tenor de lo establecido 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 procedimiento ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 16 de octubre de 2025 y, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 22 de octubre de 2024, es claro que, con independencia de la fecha de estabilización de las lesiones, ha sido formulada dentro del plazo de

un año, legalmente determinado a contar desde la producción de los hechos que la motivan.

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.

Sin embargo, observamos, como venimos indicando de manera reiterada a esta misma autoridad consultante (por todos nuestro reciente Dictamen Núm. 36/2026), 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.

Asimismo, se aprecia que, a la fecha de emisión del presente dictamen, se ha rebasado ya 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 y 24.3, letra b) de la referida Ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. Y en su apartado 2 que, “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la Ley citada dispone en su apartado 1 que “Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante 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- concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos a consecuencia de una caída en la calle, de Oviedo, que la interesada atribuye al “mal estado de la acera, que presentaba una baldosa recrecida y suelta”.

La realidad de la caída sufrida, en los términos relatados por la interesada -que no es cuestionada por el Ayuntamiento de Oviedo-, resulta plenamente acreditada en el informe de la Policía Local, elaborado por dos de sus agentes -personados en el lugar de la caída minutos después de acontecida-, en el que informan que la “patrulla se persona en el lugar del accidente donde procede al auxilio de la persona filiada, quien sufre caída al tropezar con baldosa recrecida y suelta mientras caminaba en compañía de su marido por vía pública”.

En lo que se refiere a la efectividad de los daños sufridos y su tórpida evolución, la misma resulta plenamente acreditada a través de los diferentes informes médicos incorporados al expediente ya con el escrito de reclamación, comenzando por el primero de ellos que acredita que, el mismo día de la caída, la accidentada fue trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que

es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad” y el artículo 26.1, apartado a) del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar -en todo caso y entre otros servicios- los 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 quienes transitan por ella, lo que requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de esos servicios, del ejercicio u omisión de tal actividad.

Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 125/2023) 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. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en

función de las circunstancias manifiestas de la vía, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona y la actividad que esté desarrollando.

En el caso que nos ocupa, la interesada atribuye la caída al “mal estado de la acera, que presentaba una baldosa recrecida y suelta”. Las fotografías obrantes en el expediente, tanto las que se acompañan al informe de los agentes de la Policía Local como las que ilustran el informe del Adjunto al Jefe de Servicio de Infraestructuras muestran que esa irregularidad, existente en una acera de 5,70 metros de ancho, se localiza en la parte colindante con la calzada justo al lado de un alcorque, en una zona que, por lo tanto, se encuentra fuera de lo que pueda ser conceptuado como una normal trayectoria de paso peatonal. Es el informe del Adjunto al Jefe de Servicio de Infraestructuras en el que se concreta que se trata de un alcorque ubicado en el borde de una acera de 5,70 metros de ancho, en el que se observan varias baldosas “elevadas con respecto a la rasante”, dejando constancia, a través de la correspondiente medición, de un hundimiento de la misma “con un desnivel máximo de aproximadamente 2 cm”.

Por lo demás, consta que el percance se produjo a la luz del día y que se atribuye a un tropiezo y no a una oscilación de la loseta al pisar sobre ella.

Ante este estado de cosas, tal como reiteramos en nuestro reciente Dictamen Núm. 45/2026, debemos ponderar que para el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (por todas, Sentencia de 4 de noviembre de 2022 -ECLI:ES:TSJAS:2022:3126-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) “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 y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios públicos municipales 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 cambio, cuando se trata de un bache, socavón, adoquín sobresaliente, farolas truncadas por la base, ostensible desnivelación de rejillas, material suelto persistente en el tiempo, u otro elemento de mobiliario urbano que por su dimensión o ubicación representa un riesgo objetivo, difícilmente salvable o peligroso, hemos declarado la responsabilidad de la Administración, pero sin perder de vista la posible concurrencia de culpas si existen elementos de juicio para fundar una distracción o torpeza del peatón”.

Aplicando lo anterior al supuesto que nos ocupa, examinadas las circunstancias concurrentes en el mismo, estimamos que la deficiencia carece de entidad suficiente para constituir un riesgo objetivo en una valoración conjunta con la plena visibilidad del entorno y la amplitud de la zona, y no puede racionalmente considerarse factor determinante de la caída, al tratarse de un elemento salvable o sorteable de prestar la atención debida por el común de los peatones, sin que entrañe un riesgo superior al ordinario que asume quien transita por la vía pública.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del infortunado accidente sufrido por la reclamante no resultan imputables a la Administración ya que nos encontramos, en el presente caso, ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite a la concreción del riesgo que asume el ciudadano cuando, distraída o conscientemente, 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 o con ocasión del uso de un servicio 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.-