

Dictamen Núm. 160/2026

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 9 de julio 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 18 de mayo de 2026 -registrada de entrada el día 19 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Nava formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de la caída al tropezar con una baldosa mal colocada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El 27 de junio de 2025 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Nava un escrito mediante el que la interesada interpone una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas el 16 de junio de 2025, fruto de una caída “al tropezar con una baldosa mal colocada en la calle”.

Refiere la reclamante que tras la caída fue “diagnosticada de dos fracturas en la mano derecha y un traumatismo craneoencefálico” y solicita la “responsabilidad patrimonial”.

Se acompaña a este escrito un informe del Servicio de Urgencias del Hospital de fecha 17 de junio de 2025 en el que se refleja que la paciente acude "derivada por su (médico de Atención Primaria) por caída accidental en la calle. Presenta TCE y traumatismo en MSD a nivel de la mano", siendo el diagnóstico "TEC + Fracturas diafisarias 3º y 4º metacarpianos mano derecha" y el plan terapéutico la "reducción cerrada bajo anestesia troncular, inmovilización con férula de yeso volar y refuerzo dorsal".

2. El 9 de octubre de 2025, mediante escrito suscrito por el Alcalde, se requiere a la reclamante a fin de que, en el plazo de diez días hábiles, subsane su solicitud con la valoración económica de los daños sufridos y presente cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estime oportunos y concrete los medios de prueba de los que pretende valerse, con el apercibimiento de que si no lo hiciera "se le tendrá por desistida de su petición".

El 27 de octubre la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que cuantifica el importe de la reclamación, conforme "al Baremo aplicable a accidentes de tráfico de 2025" en siete mil veinte euros con trece céntimos (7.020,13 €), de los que 6.009,64 € serían por 91 días de perjuicio moderado, 800,49 € por un punto de secuela y 210 € por sesiones de fisioterapia (adjunta factura). Igualmente, acompaña un escrito titulado "declaración de testigo" suscrito por una persona que manifiesta que el 17 de junio de 2025 tuvo que levantar a la reclamante "tras sufrir una caída al tropezar con una baldosa rota y deteriorada en la calle".

El 19 de noviembre de 2025, el Alcalde, dando por cumplido el requerimiento de subsanación, comunica a la reclamante el plazo para resolver el procedimiento y el sentido del eventual silencio administrativo.

3. Mediante Decreto de la Alcaldía de 31 de marzo de 2026 se resolvió admitir a trámite la reclamación, nombrar instructor y conceder un plazo de diez días hábiles a la reclamante para la presentación de alegaciones y documentación, así como para proponer prueba, pudiendo acceder al expediente en las oficinas

municipales. El 17 de abril la reclamante solicita acceso al expediente, siendo autorizada a ello el mismo día, lo que le es notificado.

Se incorpora también al expediente el traslado de la reclamación a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Nava.

4. Consta incorporado al expediente un informe firmado el día 2 de septiembre de 2025 por quien ejercía las funciones de Jefe de la Policía Local en el que refiere que “en torno a las 11:15 horas del 17 de junio del presente año, la patrulla formada por los agentes y, fue alertada de la existencia de dos baldosas sueltas en la acera que sirve de enlace entre (calle) y el paseo, a la altura del bloque de viviendas (...), habiéndose producido una caída con lesiones de la que se desconocen aún los detalles”. En dicho informe se acompañan dos fotografías en las que se puede apreciar la situación de las baldosas antes y después de la reparación, proporcionadas, manifiesta, por el Jefe de obra.

Igualmente, forma parte del expediente un informe emitido por el Encargado del Servicio de Obras del Ayuntamiento de Nava, con fecha 1 de abril de 2026, que se limita a reproducir el contenido del informe de la Policía Local.

5. Con fecha 8 de mayo de 2026 el Secretario accidental del Ayuntamiento certifica que la reclamante no ha presentado alegaciones en el plazo que le fue concedido.

6. Con fecha 18 de mayo de 2026, una Técnica de Administración General incorpora al procedimiento una propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

En ella, se justifica la desestimación “ya que la existencia de una baldosa levantada y suelta en el lugar de los hechos no resulta suficiente, por sí sola, para apreciar la responsabilidad patrimonial municipal. Para ello sería necesario que quedara acreditado que dicho desperfecto constituyó la causa directa e inmediata de la caída sufrida, extremo que no se desprende de forma suficiente de las

actuaciones obrantes en el expediente”, y cita a continuación dos dictámenes de este Consejo Consultivo.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de mayo 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 Nava, objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin los correspondientes enlaces para acceder 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 Nava, 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 Nava 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 procedimiento ahora examinado la reclamación se presenta con fecha 27 de junio de 2025 y, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen unos días antes (el 16 de junio), es claro que, con independencia de la fecha de estabilización de las lesiones, 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.

Sin embargo, observamos, que el Decreto por el que se acuerda “admitir a trámite la reclamación” e “incoar expediente de responsabilidad patrimonial” se adopta más de nueve meses después de presentada la reclamación, tras haber requerido una “subsanción” y cuando se había sustanciado la mayor parte de la instrucción, procediéndose tardíamente, en ese mismo decreto, al nombramiento de instructor. En rigor, en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, como el que nos ocupa, la mera presentación de la reclamación supone de suyo la incoación de aquél, que no precisa de un acuerdo al efecto. Dado que, en el momento inicial, la ley prevé que se comuniquen al reclamante el

plazo para resolver y los efectos del silencio, lo adecuado es que en ese mismo oficio se notifique el nombramiento de instructor.

Por otro lado, advertimos que el requerimiento efectuado a la perjudicada el 9 de octubre de 2025 instándola a concretar “la valoración del daño” y “los medios de prueba de los que pretenda valerse” yerra al anudar a su desatención el desistimiento de la reclamación, y reitera la confusión que viene poniendo de manifiesto este Consejo entre los trámites de subsanación y de mejora. En este sentido, conviene tener presente que la valoración de los daños y la proposición de prueba no constituyen, según los artículos 66 y 67.2 de la LPAC, elementos esenciales de la solicitud, por lo que su ausencia no podría generar en ningún caso una resolución de desistimiento conforme a lo dispuesto en el 68.1 de la LPAC. Más concretamente, ha de destacarse que la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial solo habrá de figurar en las solicitudes según el citado artículo 67.2 “si fuera posible”, y que la falta de aportación de prueba únicamente podría dar lugar a la desestimación de la pretensión por carecer de sustento probatorio, pero nunca a tener por desistido de la reclamación a quien no la proponga (por todos, Dictamen Núm. 103/2022). Por tanto, la Administración podría haber instado, a lo sumo, la mejora voluntaria de la solicitud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68.3 de la referida Ley, pero no anudar el desistimiento a la desatención de dicha petición.

En relación con el informe del servicio de obra, hemos de insistir -como ya advertimos en los Dictámenes Núm. 273/2022, 189/2023 y 44/2024, y también en la Memoria de 2022- en que, dado que el examen de fondo de la pretensión exige valorar la entidad del desperfecto, y puesto que en esta clase de expedientes se suele acudir a referentes más o menos imprecisos, como son las imágenes aportadas por el propio reclamante u otras fotografías que no avalan una medición exacta o nítida, sería deseable que los partes instruidos por la fuerza pública o, en su defecto, los informes del servicio municipal de conservación viaria describieran de forma más precisa sus características, aportando al efecto algún elemento objetivo que permita su medición. En definitiva, si bien es doctrina reiterada de este Consejo que la carga de la prueba

corresponde a la parte reclamante, también consideramos que las condiciones de la vía, así como la ubicación y medición o, cuando menos, la descripción del desperfecto, constituyen datos técnicos relevantes que la Administración ha de acompañar a este tipo de procedimiento -estando a su disposición- al objeto de concretar la entidad de la deficiencia denunciada, incluso después de su reparación. En cualquier caso, debemos señalar que la carencia mencionada no impide nuestro pronunciamiento sobre el fondo del asunto, al contarse con elementos suficientes al efecto.

Se repara también en que el trámite de audiencia se configura en el procedimiento administrativo como inmediatamente anterior a la propuesta de resolución, a fin de que no se sustraigan a la vista del interesado ninguno de los elementos en los que pueda fundarse aquella. En este caso, la audiencia se libra prematuramente, si bien el vicio deviene intrascendente en la medida en que, al tomar vista del expediente la interesada, ya se habían incorporado a este los informes del Servicio de Obras y de la Policía Local.

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 Nava, que la interesada atribuye al tropiezo “con una baldosa mal colocada”.

La realidad de la caída sufrida resulta plenamente acreditada en el informe de la Policía Local, elaborado por dos de sus agentes -personados en el lugar de los hechos-, en el que se constata que la “patrulla (...) fue alertada de la existencia de dos baldosas sueltas en la acera que sirve de enlace entre c/ y el paseo (...) habiéndose producido una caída con lesiones de la que se desconocen aún los detalles”.

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, pues se constata que la accidentada fue trasladada al Servicio de Urgencias Generales del Hospital siendo diagnosticada inicialmente de “traumatismo en mano derecha y TCE”.

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 LRBRL 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 accidentada aporta un escrito de un testigo presencial expresivo de que “el 17 de junio de 2025” la auxilió tras “tropezar con una baldosa rota y deteriorada”, y la reclamante alude a “una baldosa mal colocada”. Procede salvar las ligeras discrepancias entre ambas versiones -el testigo fija la caída un día más tarde y se refiere a una baldosa quebrada-, pues parecen fruto del descuido y no inciden sobre la sustancia de la causa de pedir, que se funda en cualquier caso en una deficiencia de escasa entidad. En este sentido, las fotografías obrantes en el expediente, que se acompañan al informe de los agentes de la Policía Local, objetivan que la irregularidad consiste en una

baldosa desnivelada que sobresale sobre la contigua en una medida que no alcanza el grosor de la propia pieza, que es de tres centímetros.

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 (...), 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 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, ponderadas las circunstancias concurrentes en el mismo, observamos que el percance sucede a la luz del día y la deficiencia era fácilmente visible y sortearable, condiciones en las que carece de entidad suficiente para constituir un riesgo objetivo. No puede racionalmente considerarse factor determinante de la caída, al tratarse de un elemento salvable por el común de los peatones que se conduzca con la atención media exigible, sin que por su entidad 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, 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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE NAVA.-