

Dictamen Núm. 148/2025

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 4 de septiembre de 2025, 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 11 de junio de 2025 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Llanes formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en una senda costera.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 7 de marzo de 2025, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Llanes una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en una senda costera de esa localidad, que imputa al deficiente estado del terreno.

Señala que el 23 de mayo de 2024, sobre las 11 de la mañana, “paseaba” por el paseo, cuando “introdujo el pie derecho en un socavón (parcialmente tapado por la hierba)”, lo que le provocó una “fractura, arrancamiento del

peroné”. Añade que, como consecuencia de la lesión sufrida, permaneció en situación de incapacidad laboral hasta el 20 de septiembre de 2024.

Solicita una “indemnización económica por las lesiones sufridas (...) a razón de 150 euros diarios por 92 días de incapacidad laboral”, más una suma de 2.000 euros en concepto de “daños morales”, lo que haría un total de quince mil ochocientos euros (15.800 €).

Adjunta a su escrito el informe médico de la asistencia recibida el día del accidente en el Servicio de Urgencias hospitalarias, varios partes de incapacidad temporal, diversas fotografías del socavón y copia del documento nacional de identidad de dos testigos.

2. Mediante Providencia de 12 de marzo de 2025, el Alcalde resuelve admitir a trámite la reclamación y nombrar instructora del procedimiento. Asimismo, comunica a la interesada y a la correduría de seguros la fecha de recepción de la reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y los efectos del silencio administrativo.

3. Previa petición formulada por la Instructora del procedimiento, el 25 de marzo de 2025 emite informe el Jefe de Servicio de Jardinería del Ayuntamiento de Llanes. Con respecto al paseo, donde se produjo la caída, señala que “de abril a octubre se produce la mayor afluencia de paseantes/usuarios, que en un alto porcentaje lo hacen acompañados de sus mascotas (perros) que suelen campar libremente y excavan pequeños pozos. Lo habitual es que cada semana haya que rellenar alguno con tierra”.

4. Ese mismo día, un agente de la Policía Local manifiesta que, consultados los archivos, no existe constancia de los hechos objeto de la presente reclamación.

5. Con fecha 25 de mayo de 2025, se concede a la reclamante un plazo de 10 días para que aporte “la identificación del testigo para que se tenga en consideración como medio de prueba en el procedimiento, con los suficientes datos a efectos de emplazarla en el Ayuntamiento”.

El 31 de marzo de 2025 se registra de entrada un escrito de la interesada en el que, atendiendo al requerimiento formulado, facilita los datos de las testigos propuestas.

6. Mediante Acuerdo de 1 de abril de 2025 la Instructora del procedimiento decide admitir las pruebas propuestas por la interesada, incorporar al expediente los informes emitidos por la Policía Local y por el Encargado de Jardinería y disponer la práctica de la testifical para el día 15 de abril de 2025.

Ese mismo día se da traslado de esta resolución a la reclamante y a las testigos propuestas.

7. El 11 de abril de 2025 se registra de entrada un escrito de una de las testigos por medio del cual manifiesta la imposibilidad de asistir de forma presencial a la realización de la prueba testifical. Por otra parte, relata que el día 23 de mayo de 2024, “aproximadamente a las 11:00 h de la mañana”, cuando se encontraba en el paseo, vio “como una persona (...) se caía (...), parecía haberse caído por pisar un hoyo que había en dicho paseo”.

Asimismo, con fecha 21 de abril de 2025 la otra testigo presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Llanes indicando la imposibilidad de comparecer al acto de la prueba testifical y ofreciendo su versión de los hechos. Así, manifiesta que el día 23 de mayo de 2024 vio “como caía una persona que también paseaba” y señala que “la caída parecía estar provocada por un hoyo en el paseo”.

8. Tras dar traslado de lo actuado a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Llanes, el 24 de abril de 2025 el Director de Siniestros Corporativos presenta

un escrito por medio del cual razona que “tampoco queda acreditado el nexo causal puesto que no consta intervención ni de policía ni de los servicios de emergencias”. Igualmente, entiende que “se trata de un hecho fortuito derivado de todos aquellos riesgos generales y/o cualificados que la vida nos obliga a soportar”.

9. Mediante oficios de 24 de abril de 2025, la Instructora del procedimiento comunica a la interesada y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 15 días hábiles y les facilita una relación de los documentos que obran en el expediente.

Prevía petición formulada por la reclamante, el 6 de mayo de 2025 se le da acceso al expediente, facilitándole una copia de los documentos que integran el mismo.

El 19 de mayo de 2025, la interesada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones. En relación con lo informado por los Servicios de Jardinería, advierte que en las revisiones semanales “se les debió pasar por alto el socavón existente el día de autos” y reprocha que “un mes después del accidente ni habían tapado el agujero ni figuró nunca hasta ahora en la zona cartel alguno advirtiendo a los viandantes de ese peligro (...) cuando se trata de un paseo que constituye uno de los atractivos de mayor potencial turístico de la villa”. También manifiesta su desacuerdo con lo informado por la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Llanes, pues refiere que sí se personó en el centro de salud y, aunque no consideró necesario acudir en ese momento a la policía, dice que lo realizó “tiempo después cuando recuperé la movilidad y me dijeron que ya no procedía presentar la denuncia”.

10. El día 11 de junio de 2025, la Técnico de Administración General formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Razona que “la viandante debía de haber extremado las precauciones, habida cuenta que se trata de un camino no asfaltado, sino más bien una zona verde regularmente mantenida, en

la que se produce una mayor afluencia de paseantes/usuarios entre los meses de abril a octubre”. Destaca que “este paseo forma parte de la senda costera de Llanes”, de modo que “por muy estricto concepto que se tenga de la función de vigilancia de la Administración, no cabría imputar al Ayuntamiento por el accidente acontecido”. También destaca que no se tiene constancia de percances similares en la zona. Por todo ello, considera que “las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables” a la Administración municipal, puesto que nos encontramos ante la concreción del riesgo que asume quien transita por un camino de singulares condiciones.

11. Mediante escrito de 11 de junio de 2025, 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 Llanes, objeto del expediente núm., adjuntando, a tal fin, adjuntando a tal fin un enlace para el acceso al expediente.

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 Llanes, 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 Llanes está pasivamente legitimado, como titular de los servicios frente a los que se formula la reclamación.

TERCERA.- Respecto 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 7 de marzo de 2025 y, habiendo tenido lugar la caída de la que trae causa el día 23 de mayo de 2024, 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 de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, con relación a la práctica de la prueba testifical propuesta por la reclamante, observamos que las testigos remiten su declaración por escrito tras comunicar la imposibilidad de comparecer de forma presencial, sin que la Administración local haya puesto objeciones a este modo de actuar. Al

respecto, este Consejo ya ha tenido ocasión de manifestar en situaciones similares (por todos, Dictamen Núm. 179/2022) que “la propia naturaleza de la prueba testifical requiere, para tener la fuerza probatoria que le es inherente, intermediación con el órgano instructor, de tal forma que le permita formar su convicción sobre lo sucedido en el caso concreto y asegurar el principio fundamental de contradicción, como reiteradamente viene señalando el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 15 de octubre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)”. Asimismo, en el Dictamen Núm. 122/2022 advertimos sobre las consecuencias de este proceder, más liviano, pero que encierra sus servidumbres, puesto que aboca a la Administración instructora a asumir la veracidad del relato fáctico que pretende corroborarse por la testifical -salvo en el extraño supuesto de que la declaración jurada lo contradiga-. Con este proceder, al encauzar como prueba documental el examen de los testigos, se suscita en la interesada la legítima convicción de que su fuerza probatoria es semejante y, de no tenerse por ciertos los hechos alegados, la instrucción debería descender a su comprobación a través de la testifical de personas cuyas señas constan, por imperativo de lo previsto en los artículos 75.1 y 77.2 de la LPAC, sin que esa prueba pueda desecharse por improcedente o innecesaria cuando se trata de testigos presenciales. En el caso planteado, se aprecia la verosimilitud del relato fáctico y obran en el expediente elementos suficientes para un pronunciamiento sobre el fondo, por lo que no se estima procedente la retroacción del procedimiento.

Finalmente, en cuanto al plazo para adoptar y notificar la resolución expresa debemos señalar que, si bien en la fecha de entrada del expediente en este Consejo aún no se había rebasado el de seis meses establecido en el artículo 91.3 de la LPAC, el tiempo empleado en la instrucción del procedimiento, junto al plazo de dos meses para la emisión de dictamen por este Consejo -artículo 81.2 *in fine* de la misma norma- constituyen el tiempo legalmente fijado para su resolución. Por tanto, presentada la reclamación que ahora examinamos con fecha 7 de marzo de 2025 y recibida la solicitud de dictamen en este

Consejo el día 12 de junio de ese mismo año, no podrá la Administración aprobar en tiempo la correspondiente resolución. 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 “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 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.- Es objeto de análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se interesa una indemnización por las lesiones sufridas tras una caída en el paseo, en la localidad de Llanes.

La reclamante aporta diversa documentación médica en la que figura que el día del accidente se le diagnosticó una fractura infrasindesmal de peroné derecho, precisando inmovilización con férula de yeso. Por tanto, debemos apreciar la efectividad de los daños alegados, cuya exacta determinación procederá, en caso de ser estimatorio el sentido de nuestro dictamen.

Igualmente, a la vista del testimonio ofrecido por dos viandantes que se encontraban en la zona en el momento de la caída, y dado que la Administración no cuestiona el relato de la perjudicada, podemos dar por probado que el accidente tuvo lugar en los términos expuestos por ella.

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 reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debemos analizar si los daños alegados resultan imputables al Ayuntamiento de Llanes como responsable del mantenimiento de la vía donde se produjo el accidente.

En el procedimiento que se examina ha quedado acreditado que la lesión por la que se reclama se produjo al introducir la interesada el pie en un agujero que, según manifiesta, estaba oculto por la hierba.

Al respecto, el Jefe de Servicio de Jardinería del Ayuntamiento de Llanes explica que el paseo “lo componen más de 10.000 m cuadrados de zona verde regularmente mantenida tanto de siegas como de otras labores de jardinería”. Refiere que, semanalmente, “se visita el paseo” por si fuese preciso “realizar algún trabajo” o de forma rutinaria “para ‘ojear’ cómo evoluciona la zona verde”. En este informe se añade que “de abril a octubre se produce la mayor afluencia de paseantes/usuarios, que en un alto porcentaje lo hacen acompañados de sus mascotas (perros) que suelen campar libremente y excavan pequeños pozos. Lo habitual es que cada semana haya que rellenar alguno con tierra”.

Sentado lo anterior, y por lo que se refiere al funcionamiento del servicio público, debemos partir del hecho de que el accidente se produce en una zona que resulta ser una parte del recorrido de la senda costera de Llanes, un itinerario de algo más de 30 kilómetros que atraviesa todo el municipio.

En casos similares al presente, señalamos que “el estándar no puede ser el mismo en las aceras del entorno urbano y en las vías fuera de poblado, ya que estas últimas no están diseñadas (...) conforme a criterios propios de los servicios urbanos” (Dictamen Núm. 234/2019); afirmación que, en el asunto que nos ocupa, ha de adaptarse a las características de la vía donde se produce el

percance, que resulta ser una senda costera en la que se integra el paseo de San Pedro. Asimismo, en los Dictámenes Núm. 134/2008 y 86/2022 advertíamos que, “tratándose de una senda o camino rural sin asfaltar, el mantenimiento de la misma ha de ser congruente con el tipo de vía, que naturalmente contendrá baches e irregularidades, sin que por ello pueda considerarse que el uso de aquella no es adecuado a sus propias características”.

Ciertamente, en el caso examinado, se aprecia la existencia de pequeños hoyos, que según evidencian imágenes que aporta la propia interesada -folios 21 a 25 del expediente- se ubicarían a lo largo de la pasarela vegetal que compone el paseo y que, según refiere el servicio municipal competente, están causados por los perros que transitan por la zona, sin que conste que esté prohibido el acceso a estos animales. De todas maneras, las deficiencias son plenamente visibles en las condiciones existentes en el momento de la caída, que tiene lugar en un mes de mayo sobre las 11:00 horas -es decir, a plena luz del día-, en un día soleado (como se aprecia en las fotografías aportadas por la interesada), por lo que eran fácilmente perceptibles para cualquier viandante de haber deambulado con un mínimo de diligencia. Por otro lado, tampoco existía obstáculo alguno que impidiese una correcta visión del peligro, añadiéndose a ello que las testigos en ningún momento manifiestan que el hoyo -cuya existencia corroboran- estuviese cubierto por la hierba o fuese imposible su percepción a simple vista. Así, en las imágenes se aprecia fácilmente -por el contraste del color de la hierba con las zonas sin vegetación- que existen en estos pequeños hundimientos, lo que alerta, ya de por sí, al viandante de la necesidad de adoptar las precauciones propias al adentrarse en un terreno irregular.

Por último, cabe señalar que no existe constancia acerca del acaecimiento de otros siniestros análogos que evidenciasen la potencialidad lesiva de la zona en cuestión, pese a que -como subraya el informe del servicio responsable- en ella existe una elevada afluencia de personas en determinadas épocas del año. A mayor abundamiento, de la documentación obrante en el expediente se

desprende que la reclamante reside en la localidad donde se produjo la caída, de lo que cabe deducir que era, por ello, conocedora del estado de un paseo tan popular entre los habitantes de la zona.

Teniendo en cuenta lo expuesto y considerada la doctrina señalada, se concluye que nos enfrentamos a una irregularidad de una senda, que resulta fácilmente perceptible y evitable, no pudiendo estimarse como generador de un peligro objetivo para los ciudadanos. La caída por la que se reclama no puede imputarse causalmente a las condiciones del viario, pues los peatones deben ajustar su cautela a las circunstancias propias de su persona y a las manifiestas del entorno por el que transitan.

Consideramos, en consecuencia, que la causa de la caída no puede imputarse al servicio público, que se ofrecía en el marco de lo admisible, puesto que, según expresa el Jefe de Servicio de Jardinería, se realiza un mantenimiento regular de la zona mediante diversas labores de jardinería, a lo que deben añadirse las visitas semanales de inspección por el personal municipal, lo que permite entender cumplido el deber de mantenimiento exigible en un lugar de las características del concernido.

En suma, las desafortunadas consecuencias del accidente no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por este tipo de espacios públicos. 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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LLANES.