

Dictamen Núm. 172/2025

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 25 de septiembre de 2025, por medios electrónicos, 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 30 de junio de 2025 -registrada de entrada el día 8 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Villaviciosa formulada por, por las lesiones derivadas de una caída que atribuye al agujero existente en un parque público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 13 de abril de 2021, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Villaviciosa una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una "caída producida por agujero en calzada del parque el pasado día 9-4-21".

2. Mediante escrito presentado en el registro municipal el día 21 de junio de 2021 la interesada solicita “copia del expediente”.

3. Con fecha 25 de junio de 2021, la Alcaldía dicta una resolución en la que comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo para la resolución y notificación del procedimiento y los efectos de un eventual silencio administrativo. Asimismo, se la requiere para que, en el plazo de diez días, “cuantifique el importe de la reclamación económica que formula” y “concrete el lugar exacto en el que se produjo la caída, aportando en su caso fotografías acreditativas del estado en que se encontraba el pavimento. Con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición”. En la misma resolución se designa instructora y secretaria del expediente -advirtiendo a la reclamante del régimen de recusación- y se decide “recabar informes de la Jefatura de la Policía Local y a la Oficina de Ingeniería Municipal a fin de que (...) se certifique si han tenido constancia del siniestro acaecido el 9 de abril y sus consecuencias lesivas y en su caso se determine si han recibido aviso sobre la presencia de un agujero en el parque (...) y se concrete la situación actual del mismo, si consta algún tipo de reparación o mantenimiento efectuado en dicho parque desde el pasado 9 de abril de 2021, y en su caso se concrete las actuaciones realizadas y si han sido acometidas por personal municipal o por entidad concesionaria”.

4. El día 19 de julio de 2021 la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Villaviciosa un escrito en el que señala que “la caída se produjo en el parque, aproximadamente a la altura de la zapatería (que identifica), que se sitúa frente al parque./ Que en el momento fue asistida por (una persona) cuya testifical se propone como prueba y también por el agente de la Policía Local” que señala. Expresa que “en su momento (el policía) indicó que con el informe médico compareciese para tramitar el oportuno informe, si bien por desconocimiento de la firmante, en lugar de acudir a la Policía Local, lo

hizo ante el Registro del Ayuntamiento". Añade que "está pendiente de ser vista por traumatólogo, por lo que no está curada de sus lesiones y por ende no puede cuantificar su reclamación". Finalmente propone como prueba que se interroge al testigo, cuyas señas facilita, y que se libre oficio a la Policía Local "a fin de que (...) se informe sobre la realidad y circunstancia" de la caída por el agente interviniente.

5. El día 27 de agosto de 2021, el Intendente Jefe de la Policía Local informa que "tras revisar nuestros archivos encuentro una anotación sin informe realizada por el turno de tarde", compuesto por el Subinspector y el Agente que identifica, "del siguiente tenor literal:/ Sra. sufre caída en zona verde del parque Pelambre, frente a (el establecimiento que identifica), por pozo. Quedó en valorar daño ya que en el momento no le dolía nada".

6. Con fecha 15 de febrero de 2022, se recibe en el registro del Ayuntamiento de Villaviciosa un escrito en el que la perjudicada reproduce el contenido del escrito presentado el 14 de julio de 2021, para solicitar a continuación que se practiquen las pruebas en su día propuestas. A este escrito adjunta el "informe médico de alta", cuantificando los daños sufridos en treinta y ocho mil quinientos treinta y un euros con setenta y siete céntimos (38.531,77 €) por los conceptos de 436 días de perjuicio personal particular moderado y por las secuelas.

7. El día 17 de febrero de 2025 se recibe en el registro del Ayuntamiento de Villaviciosa una solicitud de la interesada dirigida a que se le "informe del estado actual de tramitación", lo que reitera en un escrito fechado al día siguiente y sin sello de registro.

8. Con fecha 10 de junio de 2025 el Ingeniero Municipal suscribe un informe en el que señala que "no se han aportado documentos fotográficos que permitan

identificar con precisión el lugar exacto donde supuestamente ocurrió el incidente. La única referencia que existe en el expediente a la ubicación concreta del suceso, se encuentra en una anotación no acompañada de informe oficial por parte de la Policía Local, en la que se indica literalmente que la 'Sra. sufre caída en zona verde del parque Pelambre frente a (la zapatería), por pozo'./ En consecuencia, no se disponen de datos técnicos objetivos que permitan valorar la existencia de un defecto o elemento que pudiera haber provocado la caída descrita ni, por tanto, evaluar la posible existencia de responsabilidad patrimonial por parte de este Ayuntamiento".

9. El día 27 de junio de 2025, el Vicesecretario-Interventor elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio "por no apreciarse relación de causalidad entre los daños sufridos y la actuación administrativa exigible". La propuesta se fundamenta en el contenido del informe librado por el Ingeniero municipal con fecha 10 de junio del mismo año cuyo contenido reproduce íntegramente.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 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 Villaviciosa objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin los enlaces correspondientes 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 Villaviciosa, 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 Villaviciosa 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 13 de abril de 2021 y, habiendo tenido lugar la caída de la que trae causa -según manifiesta la perjudicada y asume la Administración- el día 9 de abril del mismo año, 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, al menos formalmente, los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado y propuesta de resolución.

La tramitación del procedimiento adolece, no obstante, de numerosas irregularidades. En primer término, advertimos que el informe del servicio responsable, librado cuando han transcurrido ya cuatro años desde la causación del percance, no analiza la responsabilidad patrimonial demandada escudándose en la ausencia de imágenes del desperfecto y de otros "datos técnicos objetivos" que permitirían "valorar la existencia" del mismo, lo que no resulta acertado habida cuenta que la anotación existente en los archivos de la Policía Local da cuenta de la presencia de un "pozo" en el lugar que habría ocasionado la caída. Es claro que, de haberse conducido la instrucción con mayor agilidad, el propio servicio responsable podría haber constatado por sí la entidad del defecto al que se imputa el daño, ya que el escrito inicial de solicitud se presenta solo cuatro días después del percance.

Por otro lado, el informe policial se releva acusadamente parco, y ni siquiera aporta una imagen del desperfecto, lo que debió a abocar a otros actos de instrucción. Tal y como indicamos en la Memoria de 2022, en que en este tipo de procedimientos han de incorporarse al expediente referencias precisas de la irregularidad a la que se imputa el percance. Así, los partes instruidos por la fuerza pública han de describir la entidad del desperfecto, aportando al efecto algún elemento objetivo de medición o contraste. En su ausencia, el informe del servicio responsable debe ofrecer elementos que permitan una valoración cierta del defecto, pues en su poder obran datos referentes a las condiciones y circunstancias de los espacios públicos, que pueden facilitar la valoración del deterioro que se pretende evaluar.

En la instrucción también se traslada confusamente a la interesada que se le tendrá por desistida de su reclamación si no procede cuantificar “el importe de la reclamación económica que formula”. Al respecto, tal como advertimos en nuestro Dictamen Núm. 234/2023, el artículo 67.2 de la LPAC exige -como requisito de procedibilidad- que se concrete la “evaluación económica” de la responsabilidad perseguida “si fuera posible” -y en este caso no lo es al tiempo de presentarse el primer escrito-, y el artículo 68 de la misma Ley contempla la subsanación de las solicitudes que no reúnan los requisitos señalados en el artículo anterior, con la correlativa resolución de desistimiento en el caso de no atenderse al requerimiento. Ahora bien, la misma exigencia de evaluación económica “si fuera posible” denota que nada impide tramitar las reclamaciones presentadas antes de que el daño se encuentre estabilizado, sin que proceda anudar el desistimiento a la falta de valoración en tanto el accidentado está pendiente de la determinación de las secuelas, como aquí sucede. En relación con el rechazo de las pruebas propuestas advertimos que no constan ni se han comunicado a la interesada las razones que justifican tal denegación. Sobre este extremo, a tenor del artículo 77.3 de la LPAC, el Instructor del procedimiento “solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”. En este caso, el Ayuntamiento asume las circunstancias del percance -salvo el punto exacto en el que tuvo lugar-, y se omite la práctica de la testifical propuesta, cuando la Policía Local constata *in situ* que la accidentada cae “en zona verde del parque”. De ahí cabe deducir que la testifical se estima innecesaria en cuanto en ningún caso alcanzaría a desvirtuar lo consignado en el informe policial, sin que se cuestione el resto del relato fáctico de la interesada. Pero, dado que el citado artículo 77.3 de la LPAC exige una decisión “motivada”, es preciso que en la resolución que se dicte se expliciten las razones que justifican el rechazo de la prueba propuesta. Observación que tiene la consideración de esencial, a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y

en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Asimismo, reparamos en que no se ha practicado el trámite de audiencia en los términos señalados en el artículo 82 de la Ley anteriormente citada. Como viene señalando de forma reiterada el Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia de 26 de febrero de 2024 -ECLI:ES:TS:2024:1369-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), "en la jurisprudencia de este Tribunal sobre el trámite de audiencia, recogida en la Sentencia de 22 de septiembre de 1990 (...), se indica que 'como tiene declarado repetida doctrina jurisprudencial (...), el trámite de audiencia no es de mera solemnidad, ni rito formalista y sí medida práctica al servicio de un concreto objetivo, como es el de posibilitar a los afectados en el expediente el ejercicio de cuantos medios puedan disponer en la defensa de su derecho, quedando así supeditada la nulidad de las actuaciones a que su omisión puede dar lugar a (que) con ella se haya producido indefensión para la parte'./ Este criterio jurisprudencial sobre la omisión del trámite de audiencia en los procedimientos no sancionadores se ha reiterado por esta Sala en numerosas ocasiones, y en este sentido, la Sentencia de 3 de julio de 2015 (...) mantiene que la 'falta de audiencia no es, por sí propia, causa de nulidad de pleno derecho, sino que sólo puede conducir a la anulación del acto en aquéllos casos en los que tal omisión (ha) producido la indefensión material y efectiva del afectado por la actuación administrativa'". Aplicada la jurisprudencia mencionada al caso que nos ocupa, debemos concluir que la omisión de la audiencia no es susceptible de producir indefensión a la reclamante en este caso, ya que la propuesta de resolución no tiene en cuenta ningún elemento de juicio distinto a los señalados o aportados por la propia perjudicada.

Por otro lado, resulta llamativa la ausencia de fundamentación de la propuesta de resolución, en la que se despacha el asunto afirmando la ausencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público sin expresar las

razones en que basa tal conclusión y a las que tampoco alude el informe del servicio responsable que se asume como motivación *in aliunde*.

Finalmente, sorprende la desmesurada y aparentemente injustificada duración de la tramitación del procedimiento, que se prolonga durante más de cuatro años. Tal demora, que supone una dilación contraria a los principios de eficiencia y celeridad que rigen el procedimiento administrativo, se manifiesta ya desde el inicio de la instrucción, y así observamos que el primero de los actos -consistente en la comunicación contemplada en el artículo 21.4 de la LPAC, que debería haberse realizado "dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación"- no se cursa hasta que han transcurrido más de dos meses desde que se recibe la reclamación. Como consecuencia de la dilación en la tramitación de la solicitud, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya con creces 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 los daños y perjuicios derivados de una caída que se atribuye a la presencia de un agujero en un parque público.

El informe librado por el Intendente Jefe de la Policía Local da cuenta de la realidad de la caída en el lugar señalado por la interesada y de la existencia del defecto causante del percance, que la propuesta de resolución tampoco cuestiona. El informe médico incorporado al expediente acredita asimismo la efectividad de ciertos daños físicos. 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. Como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el hecho de que la responsabilidad de la Administración tenga carácter objetivo no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de las instalaciones públicas, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella.

Respecto al lugar en el que se produce el accidente, en el escrito inicial de solicitud la interesada manifiesta que la caída tiene lugar en la "calzada del parque". Ahora bien, tal versión acerca del punto en que sucedieron los hechos difiere de la mencionada tras el percance por la propia accidentada a la Policía Local y consignada por los agentes intervenientes en la anotación correspondiente, conforme a la cual la caída se habría producido en la zona verde del parque, y también de la indicada a la doctora que suscribe el informe de 7 de febrero de 2022, incorporado al expediente que analizamos, en el que

se expresa que el accidente se produce al “tropezar en parterre en mal estado”, por lo que hemos de dar por cierto que la caída se produjo en la zona verde del parque. El elemento desencadenante del siniestro, según señalan coincidentemente la perjudicada y la Policía Local, habría sido un “agujero” o un “pozo” presente en el área ajardinada.

Aclarados los hechos, hemos de señalar que el artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá en todo caso (...) competencias (...) en las siguientes materias: (...) b) (...) parques y jardines públicos”. El artículo 26.1 del mismo cuerpo legal precisa, en su apartado b), que los municipios de población superior a 5.000 habitantes habrán de prestar, además, el servicio de “parque público”.

Es evidente, por tanto, que el Ayuntamiento de Villaviciosa está obligado a mantener en buen estado las zonas verdes de los parques y jardines de su titularidad, como es, en este caso, el parque Asensio Martínez Cobián o parque del Pelambre. Ahora bien, como venimos señalando reiteradamente desde el inicio de nuestra función consultiva (por todos, cabe citar nuestro Dictamen Núm. 279/2010) las zonas verdes o ajardinadas no constituyen lugares diseñados para el tránsito peatonal a los que, por tanto, no resultan aplicables los mismos estándares de mantenimiento y conservación establecidos para los itinerarios peatonales. Por consiguiente, quien voluntariamente se adentra en dichas zonas se sitúa en una posición de riesgo y debe adoptar el cuidado especial acorde con el estado de peligro potencial que asume.

En consecuencia, consideramos que los daños que se reclaman no pueden ser imputados al funcionamiento del servicio público por el mero hecho de ocurrir en un espacio de dominio público. A nuestro juicio, se trata de un accidente motivado por la propia conducta de la víctima, que debió conducirse teniendo en cuenta la posible presencia de irregularidades u oquedades en la zona verde, y, por tanto, sus manifestaciones dañosas no han de ser soportadas, sin amparo legal adecuado, por la sociedad en su conjunto.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, atendida la observación esencial contenida en el cuerpo del dictamen, no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por #reclamante#."

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,