

Dictamen Núm. 190/2020

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 27 de agosto de 2020, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 29 de mayo de 2020 -registrada de entrada ese mismo día-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Colunga formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 12 de septiembre de 2017, la interesada presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Colunga- por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que el día 6 de agosto de 2016, sobre las 22:15 horas, sufrió “una caída en la avenida ....., de La Isla, justo a la salida” del local que

identifica. Señala que en esa calle "existe una peligrosa zanja a lo largo de toda la avenida", y precisa que el accidente "fue debido al hueco formado entre el entronque de la cuneta o escorrentía de la calle con la zona de entrada/salida" de aquel establecimiento, "que está en un plano superior, de tal forma que al salir" del mismo "pisé en el hueco y me caí en la zanja".

Reprocha que no exista "ningún tipo de indicación respecto de la alta peligrosidad de dicho paso, ni ningún tipo de señalización, todo lo cual, añadido a la escasa iluminación de la vía en ese punto y a esas horas del día, hacía totalmente imperceptible a la vista de cualquier viandante el hueco que provocó la caída".

En cuanto al daño sufrido, menciona que el percance le produjo una "fractura de calcáneo en pie izquierdo" que precisó seguimiento médico y tratamiento de rehabilitación y fisioterapia que finalizó el 6 de junio de 2017.

Solicita una indemnización de veintidós mil doscientos once euros con treinta y siete céntimos (22.211,37 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 61 días de perjuicio personal moderado, 3.172 €; 30 días de perjuicio personal básico, 900 €; 11 puntos de secuelas, 8.139,37 €, y perjuicio moral por pérdida de calidad de vida, 10.000 €.

Finalmente, comunica que advirtió al Ayuntamiento del estado de la vía "sin que se haya recibido respuesta (...), ni mucho menos se haya procedido a tomar medidas de señalización o adecuación de la calle".

Identifica a dos personas que "presenciaron la caída".

Adjunta a su escrito copia de la siguiente documentación: a) Documento nacional de identidad. b) Fotografías del lugar de los hechos. c) Informes médicos que acreditan la realidad de las lesiones sufridas.

**2.** Mediante Resolución de 27 de septiembre de 2017, el Alcalde del Ayuntamiento de Colunga acuerda "admitir a trámite la reclamación" y nombrar instructor y secretario del procedimiento.

La resolución se notifica a la interesada y a la compañía de seguros el 11 de octubre de 2017.

**3.** Obra incorporado al expediente un informe del Responsable del Punto de Información Catastral en el Ayuntamiento de Colunga, de 9 de enero de 2018, en el que se indica “que la calle conocida popularmente como calle ....., en la localidad de La Isla, no consta en el Inventario Municipal de Bienes de este Ayuntamiento”. Añade que “esa vía carece de referencia catastral, que tampoco consta en el callejero oficial de La Isla publicado en la web del Ayuntamiento”, precisando que “tiene apariencia de calle privada, dado que no me consta la expropiación, ni la cesión, ni el fin de obras de la referida infraestructura, sosteniéndose el carácter (...) privado en el hecho de que en la intersección de dicha calle con la carretera N-632 existe un portón cerrado con llave que impide el acceso público”.

**4.** Mediante providencia de 25 de enero de 2018, la Instructora del procedimiento admite la prueba testifical y señala el día, fecha y lugar en que deben comparecer los testigos. Asimismo, interesa de la Policía Local y del Servicio de Obras un informe sobre los hechos objeto de reclamación.

Esta providencia se notifica a los testigos con fecha 31 de enero de 2018.

**5.** El día 5 de febrero de 2018 emite informe la Policía Local de Colunga. En él señala que se localizó al propietario del establecimiento identificado por la reclamante, quien manifestó que “efectivamente en verano del 2016 una señora pisó en falso en la zanja al salir y creo que se rompió un tobillo”. Se incorpora un reportaje fotográfico en el que -según informa el agente- “se puede observar la falta de iluminación pública en la zona concreta de la salida sur” del local.

**6.** Con fecha 8 de febrero de 2018, comparecen las testigos en las dependencias administrativas para prestar declaración. La primera de ellas, que manifiesta ser nuera de la interesada, indica que en el momento de la caída ella y la accidentada se estaban despidiendo de unos amigos. Relata que “por aquí por la calle tenía el coche (...) aparcado, yo venía por aquí con el coche y justo cuando llegué (...) ellas salieron para subir en el coche, y (...) cuando salen (...) izasca! es cuando cayeron mi madre y mi suegra, que cayeron las dos, no solamente cayó mi suegra, lo que pasa que, bueno, mi suegra fue la que más daño se hizo”. Por lo que se refiere a la luz en el momento del percance, afirma que “esa calle está oscura, no tiene iluminación ninguna”, aunque admite a continuación que ella sí la vio -“yo sí bueno, yo libré la zanja, sí, yo no caí”-, añadiendo que había pasado junto a la interesada en alguna otra ocasión por el mismo sitio -“sí, muy poco”-.

La segunda testigo, consuegra de la reclamante, menciona que iba caminando “delante” de aquella y cayó, “pero esta señora cayó encima de mí”. Afirma que “estaba muy oscuro” y “no se ve” la zanja, precisando que “se ve de día” pero “de noche no”.

**7.** Mediante Resolución de 9 de marzo de 2018, el Alcalde del Ayuntamiento de Colunga declara “la suspensión del plazo” para resolver en tanto no se recabe el informe del Servicio Municipal de Obras.

Esta resolución se notifica a la compañía de seguros y a la interesada los días 13 y 15 de marzo, respectivamente.

**8.** Con fecha 13 de marzo de 2018, el Jefe de Obras informa que “la calle en cuestión está perfectamente asfaltada, contando con una cuneta de media caña en su margen izquierdo que se encuentra en correctas condiciones (...). La cuneta está (...) desde que se construyó el bloque de viviendas”.

**9.** Obra incorporado al expediente el informe elaborado por el Secretario Municipal el 9 de abril de 2018 en el que, si bien se da por acreditada la realidad del daño invocado por la reclamante, cuestiona que este se haya generado como consecuencia de una caída en el lugar reseñado.

De otro lado, indica que nos encontramos ante una caída que se produjo “en un espacio privado, no siendo por tanto competente el Ayuntamiento de su diseño, conservación, mantenimiento, etc., por lo que difícilmente podía haber adoptado medidas de seguridad sobre una vía de la que no resulta titular”.

**10.** Mediante oficio de 17 de abril de 2018, el Secretario Municipal comunica a la reclamante y a la compañía de seguros que se reanuda el procedimiento y la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Obra incorporado al expediente un escrito de la interesada por medio del cual “autoriza y concede su representación” a otra persona “para que pueda examinar, así como solicitar y recibir copia del expediente”.

El 27 de abril de 2018, la perjudicada presenta en una oficina de correos un escrito de alegaciones en el que defiende que la caída “sucedió en una vía pública de titularidad municipal”. En primer lugar, explica que “la `calle privada´ a la que se refieren sus técnicos no llega hasta” el establecimiento a cuya salida se produjeron los hechos, “sino que es un trozo en línea recta desde donde hay unos portones junto a la carretera y hasta donde hay una señal que dice que es una `calle particular´, pero cuando dobla la calle hacia el noroeste ya no hay indicación alguna de que sea particular”. En segundo lugar, la titularidad pública de la vía quedaría demostrada, según la interesada, por el hecho de que “el propio Ayuntamiento ha concedido un vado (n.º 39) al edificio” que reseña y que “da a dicha vía, lo cual no tendría sentido si fuese una `calle particular´”.

Adjunta un plano explicativo y una foto del cartel que indica “calle particular”.

**11.** El día 9 de mayo de 2018, el Servicio de Policía Local informa que, “efectivamente, existe un vado municipal en la calle donde se afirma que se han producido las lesiones denunciadas”, aunque pone de relieve que la aprobación del vado (13-09-2017) es posterior al accidente.

**12.** Con fecha 29 de mayo de 2018, el Responsable del Punto de Información Catastral en el Ayuntamiento de Colunga se ratifica en el informe emitido el 9 de enero de 2018.

**13.** El día 4 de junio de 2018, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella asume íntegramente el informe elaborado por el Secretario Municipal el 9 de abril de 2018, y entiende que no quedan acreditadas “siquiera las circunstancias (fecha, lugar, modo) en que se generó el daño, ni se aprecia que respondiera del funcionamiento de los servicios públicos, no apreciándose, por tanto, relación de causalidad entre el daño y la actuación municipal”.

Sobre el carácter privado de la vía donde se produjo el accidente, añade a lo ya informado por el Secretario Municipal que “el hecho de que se haya autorizado un vado, tal y como se deduce del informe policial, no supone reconocimiento de la titularidad de la vía, sino tan solo el ejercicio de las competencias en materia de organización del tráfico”.

**14.** Mediante escrito de 13 de junio de 2018, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento seguido.

**15.** Con fecha 11 de octubre de 2018, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta solicitada, y que debe retrotraerse el procedimiento a fin de realizar nuevos actos de instrucción que permitan determinar de manera inequívoca la

titularidad de la vía donde se produjo el percance, así como el alcance de las obligaciones que asume de hecho el Ayuntamiento respecto del vial; presupuestos todos ellos de la posible responsabilidad municipal en los daños alegados.

**16.** Con fecha 2 de septiembre de 2019, la interesada presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Gijón -dirigido al Ayuntamiento de Colunga- en el que solicita que se dicte resolución expresa en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**17.** El día 28 de noviembre de 2019, la interesada interpone recurso potestativo de reposición contra la desestimación presunta, por transcurso del plazo legal, de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 12 de septiembre de 2017 contra el Ayuntamiento de Colunga.

**18.** A continuación obra incorporado al expediente un informe elaborado por el Encargado de Obras Municipal, de fecha 10 de diciembre de 2019, en el que señala que en la avenida ....., de La Isla, no se presta ningún servicio municipal de recogida de basuras o limpieza viaria, no se realiza mantenimiento de arbolado ni de jardines y no se ha procedido a la construcción, ni al mantenimiento, ni a la reparación de aceras, ni de carreteras, ni de pavimento alguno.

**19.** Por su parte, el Agente Forestal Habilitado como Punto de Información Catastral en el Ayuntamiento de Colunga informa el 31 de enero de 2020, en relación con la titularidad de la calle controvertida, que "no encuentra modo de acreditar documentalmente la pertenencia de ese camino al Ayuntamiento de Colunga, apreciando que nunca hubo 'camino real' o 'camino histórico', siendo un acceso construido para las parcelas resultantes de sucesivos desarrollos urbanísticos de los que no me consta ni cesión ni recepción de

viales./ En la intersección de esta calle con la carretera N-632 existe un portón cerrado con llave que impide el acceso público a la misma. Se desconoce quien posee la llave de dicho portón”.

**20.** Notificada la apertura de un nuevo trámite de audiencia a la interesada mediante oficio de 6 de febrero de 2020, el día 12 de ese mismo mes presenta esta un escrito en el que solicita la suspensión del “plazo de audiencia hasta tanto se le puedan facilitar copias” de “los últimos informes unidos al expediente”.

**21.** Con fecha 18 de febrero de 2020, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Colunga dicta Resolución por la que se dispone la ampliación del plazo de audiencia previamente concedido en 2 días adicionales, lo que se pone en conocimiento de la interesada.

**22.** El 24 de febrero de 2020, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que reitera que el lugar donde sucedió la caída “es una calle pública”, y solicita que se le dé traslado del escrito de solicitud de instalación del vado y del informe de la Policía Local.

**23.** A continuación, obra incorporado al expediente un documento relativo a la referencia catastral del inmueble sito en la calle ....., un plano de situación, la solicitud de vado en el acceso a la urbanización de la comunidad de propietarios del precitado inmueble y un informe de la Policía Local, de 13 de septiembre de 2017, en sentido favorable a la concesión del vado.

**24.** Mediante Resolución de la Alcaldía de 4 de marzo de 2020, se dispone el cambio de instructora del procedimiento.

**25.** Con fecha 11 de marzo de 2020, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio en los mismos términos expuestos en la propuesta de resolución anterior, al no constar “en documento alguno (ni en el Inventario Municipal, ni en el Registro de la Propiedad, ni en el callejero, ni por los servicios municipales se ha actuado sobre la zona, ni siquiera para la prestación de los servicios mínimos municipales) (...) que la misma sea de su propiedad, sosteniéndose, por tanto, el carácter privado de la calle por cuanto que en la intersección de la misma con la carretera N-632 existe un portón cerrado con llave que impide el acceso público. Tal carácter privado se deduce de manera indubitada del Registro de la Propiedad, del que se predica la presunción *iuris tantum* respecto de la información que detalla tal instrumento”.

**26.** Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Colunga de 13 de marzo de 2020, se acuerda remitir el expediente al Consejo Consultivo con suspensión del plazo para resolver hasta que se emita el dictamen solicitado, lo que se comunica a la reclamante y a la compañía de seguros.

**27.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de mayo de 2020, 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 Colunga objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin una copia autenticada del mismo a través de la Oficina de Registro Virtual (ORVE).

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 Colunga, 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, 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.

Por lo que a la legitimación pasiva se refiere, ha de partirse del hecho de que se imputa al Ayuntamiento de Colunga la existencia de una zanja a la salida de un bar en la avenida ....., de La Isla, así como la falta de señalización de esta, lo que unido a la escasa iluminación de la vía en ese punto provocó la caída.

Sin embargo, la Administración municipal propone desestimar la reclamación fundamentando la decisión no solo en la falta de prueba sobre las circunstancias en las que se produjo el percance, sino en que el accidente se originó en una vía de titularidad privada. Sobre esta cuestión, el Responsable del Punto de Información Catastral en el Ayuntamiento de Colunga informa que la calle no figura en el Inventario Municipal de Bienes, que carece de referencia catastral y que tampoco consta en el callejero oficial de esa localidad. Manifiesta que "tiene apariencia de calle privada, dado que no me consta la expropiación, ni la cesión, ni el fin de obras de la referida infraestructura, sosteniéndose el carácter (...) privado en el hecho de que en la intersección de

dicha calle con la carretera N-632 existe un portón cerrado con llave que impide el acceso público”.

En contraposición a ello, la interesada sostiene la titularidad pública de la vía argumentando que la calle privada a la que se refieren los técnicos municipales “no llega hasta” el establecimiento que se menciona, “sino que es un trozo en línea recta desde donde hay unos portones junto a la carretera y hasta donde hay una señal que dice que es una `calle particular´, pero cuando dobla la calle hacia el noroeste ya no hay indicación alguna de que sea particular”. Y añade que “el propio Ayuntamiento ha concedido un vado (n.º 39) al edificio” que señala, “que da a dicha vía, lo cual no tendría sentido si fuese una `calle particular´”.

Tras la retroacción de las actuaciones acordada por Dictamen Núm. 223/2018 de este Consejo, se incorpora al expediente un nuevo informe librado por el Responsable del Punto de Información Catastral en el Ayuntamiento de Colunga, que se ratifica en el anterior y manifiesta no tener constancia en esas dependencias de “ningún expediente de expropiación del vial, ni de cesión por el promotor, ni certificado de fin de obras por camino ejecutado por este Ayuntamiento en ese ámbito. Es decir, ni consta inventariado el camino ni hay un expediente que facilite u ordene su incorporación al inventario, como tampoco no hay ninguna recepción de los mismos. Además del caso que nos ocupa, hay otros desarrollos urbanísticos de los años 60/70 de los que tampoco consta la cesión y recepción de viales”. Tras un exhaustivo estudio de los títulos de las fincas colindantes y diversas consultas realizadas en el archivo municipal, concluye que “no encuentra modo de acreditar documentalmente la pertenencia de ese camino al Ayuntamiento de Colunga, apreciando que nunca hubo `camino real´ o `camino histórico´, siendo un acceso construido para las parcelas resultantes de sucesivos desarrollos urbanísticos, de los que no me consta ni cesión ni recepción de viales./ En la intersección de esta calle con la carretera N-632 existe un portón cerrado con llave que impide el acceso público a la misma. Se desconoce quien posee la llave de dicho portón”.

A la vista de estas consideraciones formuladas por los técnicos municipales, no es posible sostener la titularidad pública de la vía, toda vez que ni en el Inventario Municipal ni en el Registro de la Propiedad existen datos que avalen el carácter público de la vía desde su construcción. Tampoco hay constancia de actos por los cuales la vía haya pasado a formar parte del patrimonio del concejo de Colunga. Al contrario, las inscripciones registrales de las fincas colindantes inducen a pensar que nos encontramos ante un espacio de titularidad privada, ya que señalan como colindante otra finca privada o un camino privado, pero en ningún caso un vial público.

A mayor abundamiento, con relación al posible ejercicio de potestades públicas o asunción de hecho de obligaciones por parte del Ayuntamiento de Colunga en esa calle, el Encargado de Obras Municipal informa puntualmente que en la avenida ....., de La Isla, no se presta ningún servicio municipal de recogida de basuras o limpieza viaria, no se realiza "mantenimiento de arbolado ni de jardines", ni se ha procedido a "la construcción, ni al mantenimiento, ni a la reparación de aceras, ni de carreteras, ni de pavimento alguno".

Tampoco hay elementos que permitan deducir que la iluminación de ese tramo corresponda al Ayuntamiento, no solo por el carácter privado de la vía que venimos sosteniendo, sino porque además en las fotografías que obran en el expediente no se observan luminarias propias del alumbrado público, encontrándose los puntos de luz instalados en el propio inmueble en el que se localiza el establecimiento hostelero del que salía la reclamante, por lo que la deficiente visibilidad no resultaría imputable al Ayuntamiento.

Sobre la presencia de un vado en esa vía concedido por el Ayuntamiento -lo que, supuestamente, reforzaría la tesis de que la calle es de titularidad pública-, es cierto que *a priori* la concesión de un vado presupone la existencia de "un aprovechamiento especial o uso común especial del dominio público al autorizar su concesión la entrada y salida de vehículos a la vía pública", tal y como señalamos en el Dictamen Núm. 223/2018. Sin embargo, consideramos que no es un elemento suficiente por sí solo para determinar la atribución de la

vía al patrimonio municipal, máxime cuando la documentación remitida tras la retroacción de las actuaciones tampoco permite sostener la naturaleza demanial del camino. Al respecto, el informe emitido por la Policía Local revela el motivo por el que se concede ese vado, ajeno a la titularidad de la vía y sustentado en la necesidad de limitar el estacionamiento de otros vehículos en el acceso al inmueble, atendiendo a “criterios de seguridad y ordenación vial en una calle utilizada por un número indeterminado de vehículos”. En relación con esta cuestión, resulta preciso recordar que el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, dispone que “Los preceptos de esta ley son aplicables en todo el territorio nacional y obligan a los titulares y usuarios de las vías y terrenos públicos aptos para la circulación, tanto urbanos como interurbanos, a los de las vías y terrenos que, sin tener tal aptitud, sean de uso común y, en defecto de otras normas, a los titulares de las vías y terrenos privados que sean utilizados por una colectividad indeterminada de usuarios”. En consecuencia, compartimos el parecer municipal en el sentido de que la autorización del vado “no supone reconocimiento de la titularidad de la vía, sino tan solo el ejercicio de las competencias en materia de organización del tráfico”.

En definitiva, no existen elementos que avalen la titularidad pública de la vía donde se produjo el percance, toda vez que en ningún documento o archivo (ni en el Inventario Municipal, ni en el Registro de la Propiedad, ni en el callejero) se recoge que la misma sea propiedad del Ayuntamiento de Colunga. Tampoco consta que la Administración local preste servicios en esa zona, lo que unido a la existencia de un cerramiento en su intersección con la carretera N-632 que impide el acceso público nos aboca a concluir que la vía donde se produjo el siniestro es de titularidad privada, por lo que la Administración local no ostenta ninguna competencia vinculada a la conservación, mantenimiento o iluminación de la misma y, en consecuencia, no está pasivamente legitimada en este procedimiento. Por ello, procede desestimar la reclamación presentada, sin

que resulte necesario el examen de la concurrencia de los restantes requisitos para que pueda prosperar la pretensión resarcitoria.

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

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE COLUNGA.