

Dictamen Núm. 197/2023

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

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*  
*Baquero Sánchez, Pablo*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 7 de septiembre de 2023, 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 1 de junio de 2023 -registrada de entrada el día 12 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por ....., por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida al meter el pie en un socavón presente en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 15 de febrero de 2023, la interesada presenta en el Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la vía pública.

Expone que, sobre las 10:20 horas del día 14 de agosto de 2022, “caminaba por la calle ....., de Oviedo, cuando a la altura del número 6 (...), en la proximidades del paso de peatones frente” al inmueble que identifica, “introdujo el pie en un socavón sin señalizar en la calzada, cayéndose al suelo y

sufriendo la rotura del peroné izquierdo”. Precisa que “al ser domingo no se encontraba nadie transitando ni circulando por la calle, por lo que (...) cruzó por la vía./ La caída fue provocada por el desnivel que presentaba el socavón, encontrándose además sin señalizar”, reseñando que la “socorrió” la trabajadora de una tienda.

Indica que a consecuencia de la caída “sufría fuertes dolores en la pierna izquierda, por lo que no podía caminar”, acudiendo “al lugar su hermano”, que la trasladó a un centro de salud desde el que fue derivada al Hospital ‘X’, donde se le diagnosticó “fractura infrasindesmal del peroné izquierdo”, siendo necesario inmovilización con férula suropédica, teniendo que permanecer escayolada durante 6 semanas y la utilización de muletas”.

Explica que “reside en Madrid, encontrándose el día de la caída en Asturias de vacaciones”, y que debido al percance “tuvo que regresar de inmediato a Madrid, ya que tenía que desplazarse en silla de ruedas y precisaba la ayuda de otras personas”. Dada su profesión artística y “teniendo programadas varias actuaciones al momento de suceder el accidente”, señala que éstas se “han tenido que modificar (...). La situación en la que se ha encontrado durante varios meses ha sido un inconveniente gravísimo que le ha acarreado pérdidas laborales”.

Fija el *quantum* indemnizatorio en nueve mil ochocientos noventa y cuatro euros (9.894 €), que desglosa en los conceptos de lesiones, 6.894 €, y daños morales, 3.000 €.

Acompaña fotografías del lugar de los hechos y copia de diversa documentación entre la que figura un acta de presencia notarial con diferentes fotografías para acreditar el estado del asfalto en el punto de la vía pública en el que sitúa la caída, así como informes médicos del Hospital “X”, del Hospital “Y” y del Centro de Especialidades “Z”, donde consta como fecha de alta el día 12 de enero de 2023.

En el informe del Servicio de Urgencias del Hospital “X”, de 14 de agosto de 2022, se recoge que se trata de una “paciente de 60 años (...) derivada de ..... por torsión de tobillo izquierdo en posición de inversión al ir caminando por

la calzada”, estableciéndose el diagnóstico de “fractura infrasindesmal peroné izquierdo”.

**2.** El día 2 de marzo de 2023, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras emite informe en el que deja constancia de la fecha de presentación de la reclamación, las normas aplicables al procedimiento, el plazo máximo resolución y notificación del mismo y los efectos de un eventual silencio administrativo.

Consta en el expediente su traslado a la interesada y a la correduría de seguros.

**3.** Con fecha 20 de marzo de 2023, el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo suscribe un informe en el que pone de manifiesto que, “girada visita de inspección al lugar donde afirma haberse producido la caída, se observa que el bache existente en el centro de la calzada destinada a la circulación de vehículos y que al parecer causó el accidente se ha reparado mediante su relleno con aglomerado asfáltico en frío”, lo que se ilustra mediante una fotografía. Añade que “la deficiencia en cuestión, originada por el deterioro de la capa de rodadura de aglomerado asfáltico, tenía unas dimensiones aproximadas de 1,20 m de largo x 0,20 m de ancho y una profundidad de 5 cm./ Por otro lado, la distancia entre este punto y los pasos de peatones más próximos habilitados expresamente para el cruce peatonal de la calle “A” en su intersección con las calles “B” y “C” es de 18 m y 42 m, respectivamente, tal y como se observa en la imagen adjunta”.

**4.** Mediante escrito notificado a la interesada el 3 de abril de 2023, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

No consta en el expediente que se hayan formulado alegaciones.

5. Con fecha 17 de mayo de 2023, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al entender que, “aunque en la calzada de la calle `A´ existía una deficiencia en el pavimento, la misma no suponía riesgo ninguno para los peatones, al encontrarse en una zona reservada en exclusiva para la circulación de vehículos, para los que dicha anomalía no suponía peligro, por lo que no había en el lugar señalización”, y que “la reclamante cruzaba la calle por un lugar no autorizado ni previsto para ello, teniendo muy cerca (18 m) un paso habilitado para tal menester en perfecto estado, por lo que su accidente no es consecuencia del funcionamiento del servicio público sino de su propia acción de cruzar por sitio no establecido”.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de junio de 2023, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin una copia del mismo en soporte digital.

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

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Oviedo está pasivamente legitimado como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la 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 15 de febrero de 2023, habiéndose producido la caída de la que trae origen el 14 de agosto de 2022 y constando en el expediente como fecha del alta de las lesiones derivadas de la misma el día 12 de enero de 2023, por lo que 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 del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, 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 “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 al introducir un pie en un socavón, y que se atribuye al mal estado de la calzada por la que cruzó la viandante.

A la luz de la documentación médica presentada por la reclamante, queda acreditada en el expediente la realidad de ciertas lesiones derivadas de una caída ocurrida el día indicado por ella.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar *per se* la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, debemos analizar si la lesión ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público, siendo para ello ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en las que se produjo.

La primera cuestión que debemos dilucidar radica en algo previo, concretamente en la determinación de los hechos por los que se reclama, dado que, como hemos señalado en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 273/2022), hemos de partir de que la falta de prueba sobre la causa determinante del daño ha de llevar a la desestimación de la reclamación.

En el presente caso no puede considerarse acreditada la caída en el lugar indicado, pues todo el esfuerzo probatorio lo dirige la interesada a justificar el estado del pavimento y, especialmente, las consecuencias físicas del percance que sufrió el día que señala. Respecto a la mecánica del accidente y el lugar exacto en el que se produjo, más allá de que ese mismo día declara en el Servicio de Urgencias que su torsión de tobillo se produce “al ir caminando por la calzada”, nada aporta la interesada que no sea su propia versión de los hechos. Por ello, y aun valorando conjuntamente la prueba presentada y aceptando la relevancia de la congruencia entre lo manifestado momentos después de producido el siniestro en el hospital y lo reflejado en la reclamación, no cabe sino concluir que no queda acreditado el nexo causal por falta de prueba, por más que sí conste la existencia del desperfecto que muestran las fotografías que acompañan la reclamación y se constata por el notario actuante.

En definitiva, aun constando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de este es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los principios plasmados en los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad alegada -cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración-, apreciándose que las circunstancias de la caída sólo se deducen de las manifestaciones de la perjudicada, lo que no es bastante para tenerlas por ciertas. En estas condiciones, la ausencia de prueba no permite dar por acreditada la realidad y circunstancias del accidente que la interesada manifiesta haber sufrido sin aportar ningún dato o descripción sobre lo sucedido, más allá de indicar que cuando “caminaba por la calle (...) introdujo el pie en un socavón

sin señalar en la calzada, cayéndose al suelo”, y considerar que ha quedado “acreditado que se produjeron unas lesiones (...) no habiendo concurrido fuerza mayor ni culpa o negligencia de quien suscribe”.

Cabe añadir que, aun aceptando como exacta la lacónica descripción sobre aquello que daría lugar a la admisión de la reclamación (más allá de la cuantificación de la indemnización) que se contiene en el escrito de reclamación, el sentido de este dictamen sería el mismo. Incluso podemos entender que la veracidad de la versión carente de sustento probatorio que expresa la reclamante puede admitirse dado que las circunstancias que manifiesta como concurrentes nos abocan a la desestimación. En efecto, la interesada señala que cae por introducir un pie en un concreto socavón. Al respecto, el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo informa -después de haber sido reparado- que se trataba de una deficiencia “originada por el deterioro de la capa de rodadura de aglomerado asfáltico”, y que “tenía unas dimensiones aproximadas de 1,20 m de largo x 0,20 m de ancho y una profundidad de 5 cm”. En este caso, más allá del alcance del desperfecto, que lo hace perfectamente visible en una franja horaria de buena visibilidad y en un momento en el que -según expresa la perjudicada-, “al ser domingo, no se encontraba nadie transitando ni circulando por la calle”, lo que interesa es su ubicación, pues se encuentra en el centro de la calzada.

Debemos recordar en este punto que el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, es de obligado cumplimiento para los peatones que hagan uso de las vías públicas, incluyendo calles y vías urbanas. El Reglamento General de Circulación prevé en el artículo 124.1 que en las “zonas donde existen pasos para peatones, quienes se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades”, añadiendo en el apartado 2 que, para “atravesar la calzada fuera

de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido”.

Tratándose de desperfectos en la calzada, este Consejo viene reiterando (entre otros, Dictamen Núm. 230/2019) que, “aunque ese espacio puede ser utilizado por los peatones excepcionalmente, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y adoptando un cuidado especial”, así como que el estándar exigible de conservación de la calzada es distinto, y de menor intensidad, al de las aceras y los espacios de la calzada acondicionados y destinados al uso peatonal, como son los que se habilitan para el paso de peatones.

En el asunto examinado la reclamante incumplió de modo palmario la normativa citada, atravesando la calzada de manera voluntaria y consciente al transitar por el centro de la ciudad evitando un paso de cebra que se encontraba a escasa distancia, y dirigiéndose al único desperfecto que presentaba la zona, que era perfectamente visible y, dadas las circunstancias concurrentes, evitable.

Tal como señalamos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, sin que pueda racionalmente extenderse al mantenimiento continuo e incondicionado de toda la pavimentación pública en sus óptimas condiciones, pues tal empresa -inasumible o inabarcable desde la natural limitación de los recursos públicos- abocaría a postergar la prestación de servicios imprescindibles o necesarios, debiendo demandarse de la Administración una reacción proporcionada a la entidad del riesgo generado o su potencialidad lesiva, y no una respuesta inmediata a toda suerte de desperfectos en el viario.

En el caso que nos ocupa, si admitiésemos como válida la versión ofrecida por la reclamante deberíamos concluir que no nos enfrentamos a la concreción del riesgo generado por una oquedad perceptible situada en medio de la calzada, sino a la materialización del riesgo asumido por quien consciente y voluntariamente prescinde de hacer uso de las zonas de tránsito destinadas a los peatones, obviando la existencia de un paso de cebra adecuadamente rebajado

a nivel de calle que se encontraba a pocos metros de distancia y desconociendo la precaución con la que se debe transitar por la vía pública; circunstancias determinantes de la ruptura del nexo causal.

En suma, tal y como hemos señalado, cabe concluir que la falta de prueba sobre la causa determinante del daño acreditado es suficiente para desestimar la reclamación presentada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada, y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por .....

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.