

Dictamen Núm. 246/2023

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 16 de noviembre de 2023, 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 29 de agosto de 2023 -registrada de entrada el día 31 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Llanes formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la calle cuando cruzaba al margen del paso de peatones.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 22 de febrero de 2023, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Llanes una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que el día 26 de mayo de 2022 “transitando por la confluencia de la calle con calle, a consecuencia de la existencia en la calzada (...) de un socavón”, a la altura del establecimiento que especifica, sufrió una caída que le ocasionó “un traumatismo con fractura en (miembro inferior derecho) de

cabeza de peroné, con inflamación inmediata, hematoma, deformidad y gran dolor” que le impedía levantarse del suelo, siendo trasladada en ambulancia al Hospital del Oriente de Asturias.

Indica que “personada en el lugar la Policía Local elaboró el pertinente informe (...), en el que se observa (...) el mencionado socavón en medio de la calzada, el cual por cierto a esta fecha, transcurridos 9 meses, aún no se ha reparado”.

Considera que el Ayuntamiento “se halla incurso en clara responsabilidad patrimonial por el más que dudoso mantenimiento de la calzada en la que un gran socavón propició (su) caída”.

Valora los daños y perjuicios sufridos en la cantidad total de once mil ochocientos sesenta y dos euros con cuarenta y tres céntimos (11.862,43 €).

Acompaña diversa documentación médica acreditativa de las lesiones padecidas y del tratamiento recibido y el informe elaborado por los agentes de la Policía Local de Llanes que se personaron en el lugar el mismo día del accidente. En este último figura que a su llegada los agentes observaron a la ahora reclamante “sentada en el suelo de la calzada, la cual no puede levantarse”, manifestando a los mismos “haber sufrido la caída debido al socavón que se encuentra a su lado”. Se identifican a tres “testigos” que “corroboran la versión” de la accidentada y se incluye en el informe un plano de localización del punto concreto en el que se habría producido el percance y tres fotografías del lugar.

2. Subsana por la reclamante la falta del documento nacional de identidad, por providencia del Alcalde del Ayuntamiento de Llanes de 18 de mayo de 2023 se acuerda “admitir a trámite la reclamación” y nombrar instructora del procedimiento. En ella se deja constancia de la fecha de recepción de la reclamación, de la normativa aplicable al procedimiento, del plazo de resolución y notificación del mismo y del sentido del silencio administrativo.

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

3. Previo requerimiento formulado por la Instructora del procedimiento, los agentes de la Policía Local informan el 22 de mayo de 2023 “que según se puede observar en el anexo fotográfico del informe policial (...) el socavón donde presuntamente se produce la caída (...) se encuentra en la calzada”.

4. También a solicitud de la Instructora del procedimiento, el día 2 de junio de 2023 el Encargado de Obras del Ayuntamiento de Llanes señala que, “personado en el lugar, se puede comprobar que en la calle, la cual está pavimentada con aceras a ambos lados, asfaltado de la calzada para el paso de los vehículos y los correspondientes pasos habilitados para el paso de los peatones, se ha producido un hundimiento en una zona asfaltada. El citado hundimiento se encuentra en la zona de paso de vehículos, no afectando a ninguno de los pasos de peatones ni a ninguna de las aceras que conforman la calle”.

5. Previo requerimiento formulado por la Instructora del procedimiento, con fecha 28 de julio de 2023 la compañía aseguradora del Ayuntamiento envía un correo electrónico en el que informa que “el perito asignado entiende no RC al estar el socavón en zona de calzada no apta para el paso de peatones”. Añade que “el siniestro pasó hace un año y el socavón sigue sin arreglarse, por lo que si se da otro siniestro con el mismo origen no tendrá cobertura”.

6. Mediante oficios notificados a la compañía aseguradora y a la interesada los días 21 y 24 de julio de 2023, respectivamente, la Instructora del procedimiento les comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días.

Tras solicitar copia de diversa documentación obrante en el expediente, el 9 de agosto de 2023 la perjudicada presenta un escrito de alegaciones en el que lamenta, en primer lugar, lo “escueto” del informe de la entidad aseguradora. Señala que el día 15 de junio de 2023 se desplazó, a instancias de la compañía aseguradora del Ayuntamiento, desde su domicilio en Llanes a la

consulta de un médico en Oviedo, y que según le indicó el referido doctor el color, “llamativamente más oscuro”, que presenta su pierna derecha “desde la mitad de la pierna hacia abajo debido al hematoma sufrido como consecuencia de la caída ya no se iba a quitar, por lo que se entendía como una secuela”. También le manifestó que “emitiría el pertinente informe para su traslado a la aseguradora a los efectos oportunos”. En estas condiciones, entiende que se le “ha hurtado, no sólo a mí, sino también a ese Ayuntamiento, puesto que no obra en el expediente, ese informe médico, lo que supone una más que manifiesta indefensión para esta parte que debe ser de inmediato subsanada requiriéndose el mismo, que deberá (serle) trasladado a los oportunos efectos de la legítima salvaguarda de (sus) derechos para poder fijar definitivamente la cuantía económica como resarcimiento por el daño sufrido, una vez constatado médicamente no sólo la veracidad de los hechos y su posterior desarrollo de asistencia hasta el alta sino también la existencia de secuelas a esta fecha”.

Por último afirma que, “en cualquier caso, y aunque fuere someramente, indicar en relación con lo que parece desprenderse de lo actuado que el hecho de que el socavón en el que se produjo la caída no se hallare en el paso de zebra en ningún caso podría entenderse como una patente de corso para eludir el cumplimiento de las obligaciones por parte de ese Ayuntamiento./ Es sabido, y sin duda alguna a ese Ayuntamiento le consta, el unánime criterio jurisprudencial de que el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de dolo o negligencia, o cualquier otro motivo que determine la falta de nexo causal corresponde a la Administración, y en el supuesto que nos ocupa dada la claridad de los hechos que se desprende de la propia documental elaborada por los servicios municipales, policía y técnicos tal nexo es más que evidente. La responsabilidad, pues, de esa Administración es clara y a ello no empece que el socavón se situare fuera del paso de peatones, por cuanto la deficiencia existía y a esta fecha aún sigue existiendo, evidenciándose un más que defectuosamente contumaz y negligente funcionamiento de un servicio público de mantenimiento de la pavimentación,

sin que se evidencie ninguna circunstancia que permita suponer la imposibilidad de reparación inmediata. Los Ayuntamientos vienen obligados, por normativa legal, a no incurrir en omisiones constitutivas de responsabilidad, y por lo mismo están obligados a mantener un altísimo estándar de rendimiento en el cumplimiento de este tipo de obligaciones; máxime si, como en el supuesto que nos ocupa, estamos hablando de un municipio que se vanagloria de excelencia turística, con grandísima afluencia de visitantes y que se han producido los hechos en arteria vial de salida, paralela a la calle principal, de gran tránsito./ Y, en todo caso, una posible supuesta participación de la víctima en el evento dañoso no conlleva, en ningún caso, que pueda entenderse como que rompe absolutamente la relación causal entre el daño y el normal funcionamiento del servicio público que siempre llevaría, según reiteradísima jurisprudencia, a entender que al menos debe darse una modulación o compensación por los daños causados”.

Finaliza solicitando que “se requiera de inmediato a la aseguradora para que remita el informe médico (...) tras el reconocimiento” de la interesada, dándole “traslado del mismo a los efectos oportunos para que, con completo conocimiento del total de lo actuado, en nueva audiencia, puedan ser emitidas las conclusiones a que hubiere lugar antes de ser dictada resolución definitiva por parte de esa Administración y, en todo caso, se (le) dé traslado, en (su) calidad de perjudicada, de cuanto se actuare a partir de esta fecha”.

7. El día 25 de agosto de 2023, la Instructora del procedimiento suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio al considerar que no quedan “acreditados de forma conjunta los requisitos exigidos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público, en particular por no quedar acreditado que la lesión es consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, ni el nexo causal, teniendo en cuenta la propia actuación de la reclamante”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de agosto 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 Llanes objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin una copia del mismo.

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

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de 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 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 22 de febrero de 2023, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 26 de mayo de 2022, 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 entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había 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 21.1 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 LRRL), dispone que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa".

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de

personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída provocada por la existencia de un socavón localizado en la calzada de la calle por la que transitaba la reclamante en la localidad de Llanes, en torno a las 17 horas del día 26 de mayo de 2022.

A la luz de la documentación médica presentada, queda acreditada en el expediente la realidad de las lesiones derivadas de la citada caída -"fractura no desplazada cabeza de peroné" y "hematoma pretibial derecho"-, que esa misma tarde se le diagnosticaron en el Servicio de Urgencias del Hospital al que fue trasladada en ambulancia. Por tanto, la efectividad del daño alegado ha quedado probada con los informes médicos obrantes en el expediente, sin perjuicio de la valoración que de este daño proceda efectuar, a efectos indemnizatorios, en el caso de que se concluya que concurren los requisitos legales para una declaración de responsabilidad patrimonial.

Por lo que se refiere a las circunstancias en las que se produjo el percance, el Ayuntamiento de Llanes no cuestiona en la extensa propuesta de resolución sometida a nuestra consideración ni el hecho mismo de la caída ni su mecánica. En estas condiciones, entendemos que las actuaciones realizadas por los agentes de la Policía Local comisionados en el lugar permiten alcanzar un grado de convicción razonable acerca de la verosimilitud del relato de la perjudicada. Sobre este extremo consideramos oportuno recordar, como hemos señalado, entre otros, en los Dictámenes Núm. 54/2021, 118/2021 y 102/2023, que quien se conduce rectamente y sin fisuras bien puede servirse de pruebas indirectas o indiciarias, pues de otro modo le quedaría vedado el acceso a la tutela efectiva de sus intereses por circunstancias tan comunes u ordinarias como caminar sin compañía, hacerlo con una persona cuya declaración haya de

ser objeto de tacha o no recabar los datos de quien le auxilia en un primer momento.

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 interesada 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.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de quienes transitan por ella, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a las personas riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Es doctrina reiterada de este Consejo que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcancen a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la

precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

En el caso que analizamos, merecen especial consideración determinadas características del desperfecto a cuya existencia se atribuye la caída. En primer lugar su localización. En este sentido, tal y como informa el Encargado de Obras del Ayuntamiento de Llanes el desperfecto viario que provocó la caída de la reclamante se sitúa en la calzada -esto es, en la parte habilitada de manera específica para el tránsito de vehículos, que no para los peatones-, dándose además la circunstancia de que, como también informa el mismo técnico y se puede comprobar en el plano de localización que figura incorporado al informe de la Policía Local, este desperfecto existente en la calzada se ubica entre dos pasos de cebra; espacio específico habilitado para el tránsito de peatones y perfectamente asfaltado, tal y como se puede observar en las fotografías tomadas por los agentes de la Policía Local.

Por otra parte, hay que ponderar la entidad del desperfecto, que la reclamante no duda en conceptualizar de manera reiterada como “socavón”, a pesar de que no concreta sus dimensiones. No obstante, a la vista de las fotografías anteriormente indicadas parece sin duda inapropiado el término “socavón” -que la Real Academia de la Lengua define como un “hundimiento del suelo por haberse producido una oquedad subterránea”- para referirse al desperfecto que en esas imágenes se aprecia, consistente en un ligero hundimiento en la calzada.

Este conjunto de circunstancias, es decir, la localización del desperfecto viario que provocó la caída de la reclamante en la calzada -espacio destinado a la circulación y estacionamiento de los vehículos y no al tránsito de peatones-, lugar en el que no resultan exigibles iguales criterios de mantenimiento y conservación que en la acera, y la limitada entidad de la irregularidad que se observa, nos impiden imputar las consecuencias del accidente sufrido a la Administración; más aún si tenemos presente que el percance se produce a plena luz del día, pues nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública, máxime

cuando lo hace por un lugar que no está destinado específicamente al tránsito de peatones, sino de vehículos.

En este punto debemos recordar 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 notoriamente la normativa citada, atravesando la calzada de manera voluntaria y consciente al margen de los pasos de peatones en lugar de hacerlo por cualquiera de los dos pasos de cebra que se encontraban en las inmediaciones, transitando, por razones que no se comprenden, por la calzada donde se ubicaba un desperfecto de escasa entidad, perfectamente visible y, dadas las circunstancias concurrentes, evitable.

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,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LLANES.