

Dictamen Núm. 133/2024

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
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 4 de julio de 2024, 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 28 de mayo de 2024 -registrada de entrada el día 4 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones sufridas al tropezar en un bache.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 10 de octubre de 2023, una persona presenta en el Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del accidente sufrido “hacia las 08:30 horas del día 3 de mayo de 2023” cuando “transitaba en dirección a su trabajo”, en el lugar que identifica, “a consecuencia directa del lamentable estado que presentaba la vía pública en esa zona en la que además, en ese momento, se encontraban unos operarios llevando a cabo unas obras, lo que condicionaba el tránsito normal”.

Refiere que “a resultas de la caída y de las importantes lesiones sufridas” sufrió “una pérdida de consciencia de la que fue atendida, precisamente, por los operarios (...) que se ocuparon de llamar a la Policía Local y a los servicios médicos que la atendieron *in situ*”. También padeció “una fractura base del 5º metatarsiano del pie izquierdo así como un esguince de tobillo del mismo pie”, lesiones de las que fue atendida inicialmente en el hospital y posteriormente en la mutua de accidentes de trabajo.

Tras señalar que el día 8 de mayo de 2023 “compareció en las dependencias de la Policía Local de Langreo a fin de poner en conocimiento de la autoridad los hechos”, solicita el resarcimiento de 86 días de perjuicio moderado, las secuelas de metatarsalgia postraumática pie izquierdo (2 puntos) y artrosis postraumática tobillo izquierdo (2 puntos), y la indemnización correspondiente a la pérdida de calidad de vida en grado leve. En suma, el *quantum* indemnizatorio perseguido, de acuerdo con el baremo establecido para los accidentes de circulación en sus cuantías actualizadas para 2023, asciende a catorce mil setecientos treinta y dos euros con sesenta y cuatro céntimos (14.732,64 €).

Propone la prueba testifical “de las personas que hubiesen sido identificadas por la Policía Local”, y adjunta a su escrito los siguientes documentos: a) Varias fotografías del desperfecto causante del accidente. b) Acta de comparecencia de la perjudicada ante la Policía Local y diligencia de informe extendida por los agentes del mismo cuerpo policial. c) Diversa documentación clínica, entre ella, el informe médico correspondiente a la primera asistencia tras la caída, el parte de alta de incapacidad laboral y el informe suscrito el día 19 de septiembre de 2023 por un facultativo especialista en Valoración del Daño Corporal.

2. Mediante Decreto de la Alcaldía de 7 de noviembre de 2023, se designa instructora del procedimiento y se señala el régimen de recusación de la misma, lo que se comunica a la reclamante indicándole la fecha de recepción de la solicitud, el plazo máximo de tramitación del procedimiento y los efectos del eventual silencio administrativo.

3. Con fecha 30 de mayo de 2024 el Jefe de los Servicios Operativos suscribe un informe en el que señala que “en la zona que refiere la solicitante se observa una pequeña banda en el pavimento que presenta un desnivel respecto al resto de unos 3 cm de profundidad. Se trata de una canalización de alumbrado realizada hace más de diez años provocando el paso del tiempo la diferencia de nivel descrita./ Por parte de estos servicios no constan obras en la zona el día del incidente./ Al no tratarse de lugar de paso habitual de peatones, tampoco se tiene constancia de otras caídas en la zona”.

4. Trasladada a la compañía aseguradora la reclamación presentada, el día 18 de enero de 2024 se recibe en el Ayuntamiento un escrito con el pie de firma de la responsable del Departamento de Siniestros de dicha compañía. En él se expresa lo siguiente: “en la reclamación (...) se indica que la caída se produce a las 08:30 de la mañana y cuando la perjudicada se dirigía a su trabajo. En consecuencia, la anomalía que presentaba el asfalto era visible para los peatones y conocida para (la accidentada) que constantemente pasaba por el referido lugar al tener su trabajo en las proximidades./ En el informe de la Policía Local se indica que ‘el peatón cruzó por la calzada por una zona no habilitada de paso’./ Se ha de señalar que la calzada está destinada esencialmente al tránsito de vehículos y no de personas, de ahí que la exigibilidad, en cuanto a los estándares de seguridad que debe cumplir, debe atender a dicha circunstancia./ Las exigencias de conservación y mantenimiento de la calzada que debe asumir la Administración Pública son más flexibles y no equiparables a las que recaen sobre zonas destinadas al tránsito de peatones. En consecuencia, el empleo del peatón de la calzada, como lugar destinado al tránsito de vehículos, debe realizarse con el conocimiento de que a la misma no le es exigible las mismas condiciones de mantenimiento y conservación que a la acera u otro lugar destinado al tránsito peatonal./ Por cuyo motivo (...) se trata de un hecho fortuito derivado de todos aquellos riesgos generales y/o cualificados que la vida nos obliga a soportar en los diferentes ámbitos y actividades cotidianas, donde le

es exigible a los ciudadanos que utilicen la diligencia adecuada y suficiente precaución en su deambulación”.

5. Con fecha 19 de enero de 2024, la Instructora del procedimiento acuerda “inadmitir la prueba testifical propuesta por resultar manifiestamente innecesaria”, al considerar que “no ofrece duda la realidad de la caída, así como las circunstancias en las que se produce, extremos que resultan acreditados en virtud de la documentación incorporada al expediente, comprensiva tanto de los informes médicos obrantes en el mismo como del emitido por la Policía Local”. Asimismo dispone la apertura del trámite de audiencia por plazo de diez días, todo lo cual se notifica a la interesada.

6. Transcurrido el plazo señalado para la audiencia sin que se hayan formulado alegaciones, el día 28 de mayo de 2024 la Instructora del procedimiento suscribe una propuesta de resolución desestimatoria. En ella razona que el percance se produjo, según resulta del informe librado por la Policía Local, al cruzar la reclamante la calzada por una zona no habilitada de paso en lugar de emplear el paso de peatones más cercano que estaba situado a unos 12,50 metros de distancia del lugar de la caída, y que el artículo 121.1 del Reglamento General de Circulación establece la obligación de los peatones de “transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable”. Asimismo tiene en cuenta que el estándar de conservación no es idéntico en la calzada que en la acera.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de mayo de 2024, 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 Langreo objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin una copia del expediente en formato 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 Langreo, 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 Langreo 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 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 10 de octubre de 2023 y, habiendo tenido lugar el accidente por el que se reclama el día 3 de mayo del mismo año, sin necesidad de tener en cuenta el tiempo de curación de las lesiones sufridas, 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 una notoria dilación en la tramitación del procedimiento, pues 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 dicha Ley. 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 LPAC.

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 la caída de la reclamante producida al cruzar la calzada y tropezar en un bache.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de algunos de los daños alegados, y la realidad de la caída que los ocasiona debe asimismo considerarse probada a la vista de la diligencia de informe extendida por la Policía Local personada en el lugar de los hechos inmediatamente después del percance.

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 al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si el daño 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 cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes 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.

Por otra parte, es doctrina constante de este Consejo que toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios inherentes a esa acción; singularmente, el peatón debe adoptar precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales, a las visibles del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al deambular por una zona pudiendo hacerlo por otra (por todos, Dictamen Núm. 25/2021).

Por lo que respecta a la posible omisión o incorrecto cumplimiento de los deberes genéricos que incumben a la Administración municipal, hemos de reiterar que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad. Como venimos señalando desde el inicio de nuestra función consultiva, en ausencia de un estándar legal 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, por mínimo que sea, lo que sería inasumible o inabordable. Tampoco resulta exigible la señalización o vallado de cualquier desperfecto, máxime cuando por la ubicación del mismo, como en el caso de que se trata, ello pudiera suponer la introducción de un elemento peligroso para el tráfico. La determinación de qué desperfectos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial de la Administración por anormal funcionamiento del servicio público en el marco de los principios que se acaban de establecer constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente en función de las circunstancias concurrentes. Esta tesis es también la sostenida en recientes pronunciamientos judiciales, y en este sentido cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 17 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:3507- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), en la que se indica que “no existe relación de causalidad idónea” cuando se trata de obstáculos “sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios públicos municipales pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones públicas”.

Lo anteriormente señalado implica que en el análisis de la relación de causalidad con el servicio público resulta relevante el lugar donde se produce el accidente, dado que los estándares exigibles de mantenimiento de las vías públicas han de ser diferentes en función del destino que en cada caso les corresponda. En el asunto analizado, el accidente que justifica la pretensión

indemnizatoria se produce cuando la perjudicada cruzaba la calle por un lugar no habilitado para el paso de peatones, dato este que resulta averado por la diligencia de informe extendida por la Policía Local. Afirma la interesada que en el lugar donde se produjo el accidente "se encontraban unos operarios llevando a cabo unas obras lo que condicionaba el tránsito normal". Sin embargo, se advierte que no se trataba de obras sino, como se indica en el informe policial, "de operarios de una empresa de limpieza que se encontraba en la zona realizando sus actividades", sin que del atestado policial resulte que tales labores condicionaran el tránsito peatonal en forma alguna, y mucho menos hasta el punto de impedir a la perjudicada cruzar la calle por el paso especialmente habilitado al efecto que, según expresan los agentes, se encontraba a "unos 12,50 metros de distancia".

Por otra parte, hay que ponderar la entidad del desperfecto, consistente aquí en un ligero hundimiento de la calzada que, según se hace constar en la diligencia citada, generaba "un desnivel del pavimento de unos tres centímetros de profundidad, aproximadamente".

Este conjunto de circunstancias, es decir, la localización del desperfecto viario 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. Dicha norma prevé en el artículo 124.1 que en las “zonas donde existen pasos para peatones, los que 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, Dictámenes Núm. 397/2009, 197/2020 y 257/2021) 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 donde se ubicaba un desperfecto de escasa entidad, perfectamente visible y, dadas las circunstancias concurrentes, evitable, en lugar de cruzar por el paso de cebrá ubicado en las proximidades.

En consecuencia, debemos concluir que el accidente sufrido por la reclamante no puede imputarse al servicio público, sino que es la manifestación del riesgo que asume quien desea atravesar la calle y, en lugar de encaminarse al paso de peatones cercano, opta por atravesar la calzada por un sitio en el que -según se ha indicado- no resultan exigibles iguales criterios de conservación y mantenimiento que en las aceras. En una zona no peatonal un transeúnte debe adoptar las precauciones adecuadas a las condiciones de un pavimento con un uso preferente distinto, acomodando su conducta a las circunstancias manifiestas del mismo, lo que sin duda permite prevenir los accidentes. De no hacerlo así, asume el riesgo de que se materialicen los posibles efectos dañosos de su propia conducta que, por tanto, está obligado a soportar.

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,