

Expediente Núm. 276/2011  
Dictamen Núm. 363/2011

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 1 de diciembre de 2011, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 16 de noviembre de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ....., por los daños sufridos al caer en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de junio de 2011, la reclamante dirige un escrito al Ayuntamiento de Langreo en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública el día 15 de diciembre de 2010, cuando caminaba por el casco urbano de Sama de Langreo”.

Respecto a las circunstancias de la caída, la interesada se remite a las diligencias de actuación de la Policía Local y al reportaje fotográfico que adjunta

a su escrito. En la diligencia levantada por dos agentes de la Policía Local el día 15 de diciembre de 2010 se consigna “que sobre las 10:45 horas se recibe información” de que “una señora había caído en el paso de peatones que está en la plaza ..... (...) y que la señora accidentada iba a curarse./ Se trasladan los agentes (...) al lugar de los hechos, pudiendo comprobar que el citado paso de peatones se encuentra con el firme en mal estado debido a que (en) algunas zonas está hundido”. A continuación proceden a identificar a la persona accidentada y a un testigo de los hechos. Se adjuntan a esta diligencia “fotografías del paso de peatones y copia del parte médico de la afectada”. En el parte médico, emitido por de un centro hospitalario dependiente de la red pública el 15 de diciembre de 2010, figura como impresión diagnóstica “esguince de muñeca derecha” y en el apartado de recomendaciones “férula de yeso tres semanas, control por su médico”.

La perjudicada atribuye la caída a un tropiezo “como consecuencia del mal estado del adoquinado en el paso de peatones producido por el paso de vehículos”.

Respecto a los daños sufridos, describe el *iter* seguido desde la inicial asistencia recibida en el hospital, la consecuente baja médica por incapacidad laboral y el proceso de rehabilitación, hasta que, el día 18 de abril de 2011, recibió el alta médica.

Cuantifica la indemnización reclamada en un total de 7.969,20 euros, que desglosa en los siguientes conceptos: 125 días impeditivos, 6.707,50 €, y 2 puntos de secuela, 1.291,70 (*sic*) €.

Adjunta a su escrito, además de la diligencia policial anteriormente reseñada, diversos documentos justificativos de la asistencia sanitaria recibida desde el día de la caída hasta su completa rehabilitación, así como un informe médico privado de valoración del daño corporal e incapacidades laborales, emitido el de 24 de mayo de 2011.

2. El día 7 de julio de 2011, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo emite un informe en el que señala que, “girada visita de inspección a

la zona, se observa que una parte del firme del paso de peatones se encuentra con asentamientos debido al tránsito de vehículos pesados./ Entiendo que este deterioro es perfectamente visible y no supone un obstáculo insalvable para el desarrollo normal de la actividad ciudadana, dado que se trata de un supuesto de riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública”.

**3.** Obra incorporado al expediente remitido un escrito, de 19 de julio de 2011, del Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo en el que se hace constar “que consultados los archivos de esta Policía Local en relación con estos hechos consta informe con fotografías, el cual (...) adjunto, habiéndose dado cuenta de la anomalía con fecha 17-12-10 a los servicios operativos”. Examinada esta documentación, se constata que la misma coincide con la aportada por la reclamante.

**4.** El día 8 de agosto de 2011, comunica a la reclamante el Concejal Delegado de Régimen Interior la fecha de entrada de su reclamación en la Administración municipal -30 de junio de 2011-, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo, así como la identidad de la funcionaria instructora a efectos de una posible recusación.

**5.** Con fecha 31 de agosto de 2011, la Instructora del procedimiento cita al testigo de los hechos para la práctica de la prueba testifical, lo que se notifica a la interesada.

El 22 de septiembre de 2011 presta declaración el testigo propuesto en las dependencias administrativas, levantándose la correspondiente acta de comparecencia, en la que consta que “pudo comprobar como hace algunos meses, sin que pueda precisar con mayor exactitud, si bien recuerda que fue durante la mañana, cruzaba el paso que existe al lado de la iglesia de Sama (...), produciéndose una caída por parte” de la reclamante “a consecuencia del hundimiento que presenta el adoquín, sangrando por las heridas que se produjo

y doliéndose de una muñeca. A continuación el Policía Local (...), también testigo del accidente, la acompañó al médico para que le practicaran las correspondientes curas”.

**6.** El día 26 de septiembre de 2011, la Instructora del procedimiento remite una copia de lo hasta entonces instruido a la corredería de seguros, al objeto de que emita informe en relación con la reclamación formulada, lo que se comunica a la reclamante.

Con fecha 3 de octubre de 2011, el Responsable del Área de Siniestros de la compañía aseguradora señala que, “a la vista del informe de los Servicios Operativos y de la Policía Local, entendemos que ninguna responsabilidad es imputable” al Ayuntamiento de Langreo “en los hechos que motivan dicha reclamación”.

**7.** Con fecha 10 de octubre de 2011, la Instructora del procedimiento comunica a la reclamante que, “una vez emitidos los correspondientes informes, se le concede un plazo de audiencia de 10 días a fin de que pueda examinar el expediente, solicitar las copias que del mismo interese, formular (...) alegaciones y aportar las pruebas que estime pertinentes, y ello como trámite previo a su resolución por este Ayuntamiento”.

El día 13 de octubre de 2011, la interesada suscribe un escrito en el que se reitera en lo ya expuesto en su escrito de reclamación, aclarando que resulta probado por los documentos que se adjuntaban al mismo.

**8.** Figura incorporada al expediente una diligencia expedida por el Secretario del Ayuntamiento de Langreo en la que se hace constar que la Junta de Gobierno, en sesión celebrada el día 18 de octubre de 2011 adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo en relación con la reclamación presentada por la interesada: “por parte de la citada se señala que el pasado 15 de diciembre sufrió una caída (...), solicitando indemnización por importe de 7.969,20 euros (...). Han informado los Servicios Operativos que si bien los hundimientos son evidentes, el

deterioro es perfectamente visible y no suponen obstáculo insalvable para los peatones que, al cerciorarse del estado de la vía, deben tomar ciertas precauciones (...). Se efectúa propuesta de resolución desestimatoria en base a los informes emitidos y los últimos pronunciamientos jurisprudenciales sobre el deber de los ciudadanos de prestar una cierta diligencia en su deambulación que evite accidentes ante irregularidades de la vía pública claramente visibles”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de noviembre de 2011, registrado de entrada el día 22 del mismo mes, 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 copia autenticada 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 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 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), 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 en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse 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, aunque el escrito presentado por la reclamante es de 15 de junio de 2011, no es posible apreciar la fecha en que el mismo tuvo entrada en el Ayuntamiento de Langreo. No obstante, aun en el caso de que hubiera sido registrado de entrada el día 30 de junio de 2011, como se hace constar en la comunicación recibida por la interesada el 8 de agosto de 2011, y habida cuenta de que los hechos de los que trae origen acaecieron el 15 de diciembre de 2010, resulta evidente que la reclamación fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, por lo que se refiere a la propuesta de resolución, debemos traer a colación el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28

de noviembre. Su artículo 172 establece que, en los expedientes, informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos. Según el artículo 175 del mismo reglamento, “Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes: a) Enumeración clara y sucinta de los hechos. b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y c) Pronunciamiento que haya de contener la parte dispositiva”. En poco se compadece esta exigente regulación con la denominada propuesta de resolución que se somete a nuestro dictamen, carente del sentido y soporte requeridos por los mencionados preceptos legales y huérfana de cualquier referencia a las disposiciones legales que se han aplicado.

**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 139 de la LRJPAC 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, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. 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 141 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.-** La reclamante interesa una indemnización por las lesiones sufridas tras una caída que considera causada por la existencia de defectos en la pavimentación de la vía pública. La realidad del daño y las lesiones y secuelas alegadas por la interesada la acreditan los informes correspondientes a la asistencia médica prestada y al tratamiento recuperador seguido, y ello con independencia de la cuantificación concreta de los mismos, que habremos de analizar más adelante, si resulta procedente.



Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si la caída que produjo el daño cuya indemnización se reclama guarda relación de causalidad con el funcionamiento de un servicio público municipal.

El Ayuntamiento de Langreo admite la realidad de la caída, así como las circunstancias en las que la misma se habría producido, basándose en la diligencia de la Policía Local obrante en el expediente y en la prueba testifical practicada.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de pavimentación de las vías públicas.

A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de las vías públicas, 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. En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo viene entendiendo que el servicio público de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el mantenimiento de las aceras del municipio en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, máxime cuando este se compone generalmente de elementos cuyo diseño suele incluir resaltes, relieves o pequeñas irregularidades. Toda persona que camine por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales al hecho de deambular por un pavimento que es imposible que sea totalmente plano.

Este criterio o principio general, seguido por el Ayuntamiento de Langreo en su propuesta desestimatoria, ha de ser puesto en relación con las concretas

circunstancias que concurren en cada caso, y este Consejo ha tenido oportunidad de pronunciarse, en reiteradas ocasiones, acerca de la singularidad y trascendencia que debe darse al dato de que los desperfectos constatados en la vía pública y la producción de una caída ligada a los mismos tengan lugar precisamente en un paso de peatones, y más específicamente en un paso de peatones desprovisto de regulación semafórica; circunstancias ambas que, según se desprende del reportaje fotográfico elaborado por la propia Policía Local, concurren en el presente supuesto. En la documentación gráfica aportada puede observarse, asimismo, un pavimento de adoquines con diferentes desniveles y separaciones entre ellos.

En este sentido, tal y como señaló este Consejo en su Dictamen Núm. 140/2008, en un asunto que guarda similitud con el presente, “la deficiencia que presenta un paso de cebra en relación con la rasante de la vía es una anomalía que tiene relevancia, no tanto por su dimensión como por su ubicación, en un sitio de tránsito obligado, específicamente acotado para los peatones, que en tal espacio disfrutan de preferencia sobre los vehículos, aunque sin llegar a la seguridad que otorgaría la señalización semafórica. Esa situación obliga a los viandantes a otorgar una mayor atención a las incidencias del tráfico rodado que al estado del pavimento y, aunque ese especial cuidado en absoluto exime al peatón de atender a las condiciones del terreno, no nos cabe duda de que en estos casos se genera un riesgo adicional que reclama de la Administración una singular diligencia en el mantenimiento de dichas zonas. Para ponderar la incidencia de la anomalía acreditada no basta con valorar solo la altura del desnivel, cuyo grado de hundimiento en otra ubicación sería irrelevante, sino el lugar de paso en el que se encontraba”.

Por tanto, de lo actuado deducimos la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de mantenimiento de la vía y el resultado dañoso. No obstante, dada la notoria visibilidad de los desperfectos, tanto por su ubicación como por el momento del día en el que se produce la caída, debe entenderse la existencia de una responsabilidad compartida entre la

Administración responsable del servicio y el interesado, a quien le es exigible una diligencia razonable en su tránsito por cualquier vía pública.

**SÉPTIMA.-** Fijados los hechos y establecida la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, resulta lógico el reconocimiento de responsabilidad a cargo de la Administración frente a la que se reclama, si bien, y como antes hemos señalado, la misma debe considerarse como compartida con la propia reclamante, lo que ha de tener el correspondiente reflejo al momento de determinar la concreta cuantía de la indemnización.

La interesada valora el daño en 7.969,20 euros, de los cuales 6.707,50 € se atribuyen a los 125 días improductivos y 1.261,70 € a los 2 puntos de secuela.

Sin embargo, no se ha procedido por la Administración a comprobar los extremos reseñados ni a practicar una valoración contradictoria de los mismos, pues el Ayuntamiento propone desestimar la reclamación, por lo que no entra en el análisis del *quantum* indemnizatorio.

A la vista de la documentación aportada por la perjudicada, estimamos que resultan acreditados los 125 días improductivos mediante los correspondientes partes de incapacidad laboral. Asimismo, resulta probada la secuela alegada por la reclamante con un informe médico del Servicio de Traumatología, que, a tenor del informe pericial presentado por ella, es valorada en 2 puntos.

Para el cálculo de la indemnización correspondiente a los conceptos de días de incapacidad y de secuelas parece apropiado valerse del baremo establecido al efecto en el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre), en sus cuantías actualizadas, aprobadas por Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones de 20 de enero de 2011, que, si bien no es de aplicación obligatoria, viene siendo generalmente utilizado, con carácter subsidiario, a falta de otros criterios objetivos, y que ha sido invocado por la propia reclamante.

De acuerdo con las normas mencionadas, la valoración total de los daños acreditados ascendería a ocho mil doscientos ocho euros con treinta y un céntimos (8.208,31 €). Dada la concurrencia de culpas apreciada en este caso, el importe de la indemnización sería de cuatro mil ciento cuatro euros (4.104 €).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo y, estimando parcialmente la reclamación presentada por ....., indemnizarla en los términos expresados en el cuerpo de este dictamen.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.