

Expediente Núm. 143/2017  
Dictamen Núm. 198/2017

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de julio de 2017, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 5 de abril de 2017 -registrada de entrada el día 12 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ....., por las lesiones sufridas al ceder una arqueta en la acera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 17 de septiembre de 2014, el interesado comparece en las dependencias de la Policía Local de Langreo y manifiesta que, “sobre las 23:45 horas del día 15 de septiembre del año en curso, al salir caminando de la gasolinera de ..... por la acera de la izquierda de la calle ....., en sentido a la calle (...) donde tiene su domicilio, al pisar una arqueta esta se hundió en la acera, lo que motivó que cayera dentro de la misma en una altura de unos

cincuenta centímetros”, sufriendo lesiones en la rodilla izquierda y “presentándose una dotación de Policía Local, los cuales se ofrecieron a llevarle al hospital”, al que acudió al día siguiente “debido al fuerte dolor”. Se añade, en la diligencia de comparecencia, que “la Policía Local sacó fotos del lugar de los hechos” e informó al accidentado sobre “la oportuna reclamación al Ayuntamiento por responsabilidad patrimonial”, cumplimentándose por aquel un impreso de solicitud ese mismo día.

**2.** Mediante Resolución del Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 19 de septiembre de 2014, se acuerda admitir a trámite la reclamación formulada y designar instructor y secretario del procedimiento, consignando en el cuerpo del escrito, notificado al interesado el 26 de septiembre de 2014, el plazo para resolver, los efectos del silencio administrativo y la necesidad de proceder a la evaluación económica del daño.

**3.** Durante la instrucción se incorpora a las actuaciones, remitida por la Policía Local, una diligencia de inspección ocular acompañada de las fotografías tomadas por la fuerza pública. Consta en ella que “se trata de una arqueta perteneciente al alumbrado público que se encuentra a la altura del n.º 47 de la calle ..... y que estaba con el marco suelto y al pisarla hundió, produciéndole presuntamente una lesión en la rodilla (...). Dice que si le duele mañana que va a ir al médico”. En las fotografías se observa un cono de señalización sobre una arqueta ligeramente hundida.

**4.** El día 14 de octubre de 2014, el interesado presenta un escrito en el que manifiesta que no puede proceder a la cuantificación del daño hasta que reciba el alta médica. Acompaña copia de un informe del Hospital “X” expresivo de que se encuentra pendiente de “electrocardiograma”.

**5.** Con fecha 12 de noviembre de 2014 libra informe el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento. En él reseña que, "inspeccionada la zona (...), nos encontramos una arqueta de alumbrado público sin tapa, probable causante de los hechos denunciados, procediendo a dar las órdenes oportunas al servicio para que se procediera a la mayor brevedad posible a la eliminación del problema".

**6.** Tras un segundo requerimiento para que efectúe la cuantificación del daño, el accidentado responde que está "pendiente de intervención quirúrgica", remitiendo posteriormente un informe del Servicio de Traumatología del Hospital "Y", de 20 de noviembre de 2015, en el que consta cirugía ambulatoria por "rotura crónica del LCA de la rodilla izquierda" y "rotura degenerativa del menisco interno", siendo alta el mismo día.

Con fecha 31 de enero de 2017, el perjudicado presenta en el registro municipal un escrito en el que cuantifica el daño sufrido en treinta y seis mil cuatrocientos treinta euros con setenta céntimos (36.430,70 €).

Adjunta un informe pericial de valoración del daño, fechado el 24 de noviembre de 2016, en el que se constata que sufrió tras el accidente "gonalgia izda. postraumática", objetivándose después una rotura meniscal interna. Se precisa que "con posterioridad (al alta por este accidente, el 7 de marzo de 2016) el paciente sufre otra nueva caída cuando se encontraba trabajando por fallo de su rodilla dcha., apreciándosele (...) fractura de su rótula dcha.", que debe deslindarse del traumatismo valorado, al igual que una anterior "fractura de fémur izdo. el cual había sido (intervenido quirúrgicamente) mediante osteosíntesis". Se valoran "un total de 13 puntos de secuelas anatomofuncionales y 2 puntos de secuelas estéticas", así como un día de hospitalización, 210 días impeditivos y 327 días no impeditivos.

**7.** El día 23 de marzo de 2017, se recibe en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito de la compañía aseguradora del Consistorio en el que se

expresa que los daños “no deberían sobrepasar los 9.000 €”, a la luz de la pericial que se adjunta, librada el 21 de febrero de 2017, tras exploración del accidentado. En ella se manifiesta que la documentación consultada es “incompleta y escasa”, pues “falta documentación médica, así como copia del historial, el cual sería importante para determinar el origen de las lesiones de la rodilla izquierda”, si bien se razona que “tenemos un antecedente traumático en esa extremidad, fractura de fémur y (...) disponemos del posible resultado de la RMN, así como de lo plasmado en el informe de alta hospitalaria (...). En ambos informes se habla de lesiones crónicas y degenerativas, por lo que en principio se descarta que sean derivadas del accidente relatado”.

Se puntualiza que como secuelas la rodilla izquierda solo presenta las cicatrices quirúrgicas y “un dolor residual ante sobrecargas (...) que, dado lo exiguo de la sintomatología, debería puntuarse en la parte más baja de la tabla”. En cuanto al tiempo de sanidad, se repara en que “habría que restar el tiempo en el que está a la espera de pruebas y/o tratamientos”, y se añade que el paciente “no precisó ingreso, ya que fue cirugía ambulatoria con alta el mismo día”. Se aprecian así 2 puntos por secuelas funcionales, otros 2 por perjuicio estético, 30 días impeditivos y 87 no impeditivos.

**8.** Mediante oficio notificado al interesado el 28 de marzo de 2017, la Secretaria del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días.

Con fecha 4 de abril de 2017, el perjudicado presenta un escrito de alegaciones en el que manifiesta su “disconformidad” con la valoración aportada por la compañía aseguradora, por cuanto, en relación con los días impeditivos, se ignora que al lesionado “le fue prescrita deambulacion con muletas y reposo relativo durante un periodo de tiempo de varios meses” y, respecto a las secuelas funcionales, la puntuación mínima “no se acomoda a la situación real” del accidentado. Insiste en reclamar 36.430,70 €.

**9.** El día 5 de abril de 2017, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido parcialmente estimatorio, en cuanto se asume el relato fáctico del perjudicado, corroborado por la Policía Local, si bien se entiende que la compensación ha de ajustarse a “los términos indicados en el informe del seguro (máximo 9.000 €)”.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de abril de 2017, 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 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.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para

los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación presentada por el interesado el día 17 de septiembre de 2014, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al 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.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LRJPAC, está el interesado activamente legitimado 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, la reclamación se presenta con fecha 17 de septiembre de 2014, y los hechos de los que trae origen se produjeron dos días antes, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las lesiones, es claro que 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 Responsabilidad Patrimonial.

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.

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 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

**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.-** Imputa el interesado al Ayuntamiento de Langreo los daños sufridos a consecuencia de una caída en la acera, el día 15 de septiembre de 2014, “al pisar una arqueta” que “se hundió (...), lo que motivó que cayera dentro de la



misma en una altura de unos cincuenta centímetros”, sufriendo lesiones en la rodilla izquierda.

La documentación clínica aportada por él acredita, junto a la diligencia de inspección ocular de la Policía Local, la realidad de la caída en la vía pública con ciertas consecuencias dañosas.

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 su derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

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.

Como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, hay obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano, y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas; debiendo los transeúntes ajustar sus precauciones a

las circunstancias manifiestas de la vía pública y a sus circunstancias personales, pues la responsabilidad objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal que traslade a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar cada persona como riesgos generales de la vida.

En el supuesto planteado, la diligencia de inspección de la Policía Local, que asiste al accidentado en el lugar de los hechos, constata que “se trata de una arqueta perteneciente al alumbrado público que (...) estaba con el marco suelto y al pisarla hundió”, produciéndole al reclamante una lesión en la rodilla, y manifestando este que “si le duele mañana (...) va a ir al médico”. En las fotografías tomadas por la fuerza pública se observa que se ha procedido a colocar un cono de señalización sobre una arqueta ligeramente hundida. La posterior inspección ocular practicada por el Jefe de los Servicios Operativos del Consistorio confirma la existencia de “una arqueta de alumbrado público sin tapa, probable causante de los hechos denunciados, procediendo a dar las órdenes oportunas” para su reparación.

Queda de manifiesto, en definitiva, que la arqueta de alumbrado presenta un importante deterioro que supone un peligro cierto para el viandante, al estar localizada sobre la misma acera y ser susceptible de ceder sorpresivamente al paso de las personas. Al respecto ha de atenderse -por su objetividad y la nota de inmediatez- a lo informado por la Policía Local, que constata que “estaba con el marco suelto y al pisarla hundió”, lo que refleja el precario estado de la instalación. En estas condiciones, y dado que el siniestro se produce “sobre las 23:45 horas”, sin visibilidad diurna, el Ayuntamiento asume que sus consecuencias son imputables al servicio público y no a la distracción del accidentado, debiendo estimarse el nexo causal entre el daño sufrido y el defecto viario.

**SÉPTIMA.-** Establecida en los términos indicados la procedencia de la declaración de responsabilidad patrimonial, se hace necesario concretar el *quantum* indemnizatorio, y ello en función de los daños y perjuicios que resulten acreditados y que se encuentren ligados en una relación directa de causa-efecto con el irregular funcionamiento del servicio público constatado, siendo en este punto donde se centran las abiertas discrepancias entre la pretensiones del reclamante y la propuesta de resolución parcialmente estimatoria sometida a nuestra consideración. Ello a pesar de que las mismas se sirven del baremo establecido 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, aplicable aquí *rationae temporis*, pues, tal como reiteramos en distintos pronunciamientos (por todos, Dictámenes Núm. 170/2016 y 252/2016), “aunque el baremo está formalmente derogado por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de Reforma del Sistema para la Valoración de los Daños y Perjuicios causados a las Personas en Accidentes de Circulación, sigue siendo el aplicable, según su disposición transitoria, a los accidentes ocurridos con anterioridad al 1 de enero de 2016”.

Así las cosas, y a los efectos ahora considerados, nos encontramos con que el perjudicado, sirviéndose del citado baremo en las cuantías aplicables en el año del siniestro -2014-, fija de manera cierta la cantidad reclamada en un total de 36.430,70 €. Por su parte, el Ayuntamiento de Langreo asume de una manera totalmente acrítica las conclusiones que se vierten en el informe de su compañía aseguradora, que hace suyas llanamente en todos sus extremos sin razonamiento añadido alguno, según consta en la propuesta de resolución que somete a nuestra consideración. Y ello a pesar de que, como abiertamente reconoce el médico de la compañía aseguradora en su informe, la documentación consultada es “incompleta y escasa”, pues “falta documentación médica, así como copia del historial, el cual sería importante para determinar el origen de las lesiones de la rodilla izquierda”; condiciones en las que solo “en principio” se descarta que ciertas lesiones deriven del accidente; careciéndose

igualmente de datos que permitan constatar el tiempo de sanidad o los días improductivos, para lo que el perito de la entidad aseguradora acude extrañamente a “restar el tiempo en el que está a la espera de pruebas y/o tratamientos”, refutando el interesado que “le fue prescrita deambulacion con muletas y reposo relativo durante un periodo de tiempo de varios meses”, que tampoco delimita. Por su parte, el informe de valoración que aporta el perjudicado se basa en cierta documentación clínica que no se adjunta ni obra en las actuaciones, y al reconocer un día hospitalario se conduce en contra de lo escuetamente documentado en el expediente, en el que obra un informe expresivo de que el paciente se sometió a cirugía ambulatoria, sin ingreso hospitalario.

En dichas condiciones resulta fácil comprender que este Consejo carezca de información precisa que le permita concretar la cuantía de la indemnización a satisfacer al reclamante en el presente supuesto. Más aún cuando del informe de valoración realizado por el médico de la compañía aseguradora parece desprenderse que en los daños y secuelas por él reclamados se incluirían algunos debidos a la posible subsistencia de lesiones preexistentes o ajenas al accidente.

En todo caso, y dado que la reclamación se presenta frente al Ayuntamiento de Langreo y no en el ejercicio de una acción directa ante la compañía aseguradora, debe ser la propia Administración la que decida, conforme al criterio del interés público, y después de la práctica de la correspondiente instrucción, a la que viene obligada por ley y que forzosamente ha de ser contradictoria, la cuantía que corresponde al reclamante por los daños efectivamente acreditados, así como por las secuelas que sean consecuencia directa de la caída imputable al servicio público.

En definitiva, ante la falta de actos de instrucción por parte del Ayuntamiento de Langreo acerca de la valoración del daño alegado, este Consejo Consultivo carece de elementos de juicio suficientes para pronunciarse sobre el *quantum* indemnizatorio.

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, indemnizar a ..... 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,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.