

Dictamen Núm. 17/2021

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

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de febrero de 2021, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 6 de diciembre de 2020 -registrada de entrada el día 17 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída causada por la presencia de un socavón en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 26 de diciembre de 2019, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas a resultas de una caída en un paso de peatones, causada por la existencia de un socavón.

Expone que el día 23 de febrero de 2019 “sufrió una aparatosa caída mientras transitaba por la calle ....., en la localidad de La Felguera”, a la altura del establecimiento que identifica. Precisa que “el motivo de la caída no fue otro

que el (...) mal estado que presentaba el pavimento de dicha vía pública, existiendo un socavón/bache en el suelo” con el que refiere tropezar, “perdiendo el equilibrio y cayendo bruscamente al suelo sobre su brazo derecho”.

Destaca que el día del accidente era sábado, estando por ello instalado “el mercado, siendo así que dicha zona se llena de puestos ambulantes y de gente comprando (...), lo que imposibilitó totalmente que (...) pudiese percatarse de la existencia de dicho socavón/bache (...), no pudiendo por ello esquivarlo”.

Señala que “de manera inmediata se alertó a la Policía Local, la cual se personó rápidamente en el lugar, dando aviso esta a su vez al 112, quien envió una ambulancia” que la traslada al Hospital ....., donde es diagnosticada de “fractura húmero proximal derecho”, por lo que “se tuvo que someter a tratamiento ortopédico y de rehabilitación, permaneciendo con el brazo en cabestrillo durante 3 semanas”, continuando tratamiento rehabilitador y farmacológico, recibiendo el alta el día 31 de octubre de 2019. Indica que “le quedaron importantes secuelas, tanto en la flexión anterior/antepulsión (115º), como en la abducción de su hombro derecho (80º)”.

Entendiendo que concurren los requisitos para exigir la declaración de responsabilidad de la Administración, fija el *quantum* indemnizatorio en diecisiete mil trescientos setenta y nueve euros con sesenta y dos céntimos (17.379,62 €), conforme al desglose que detalla con base en los criterios establecidos en el baremo de 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.

Solicita que se tome declaración a los testigos reseñados en el atestado policial, cuya copia aporta, junto a diversa documentación clínica y fotografías.

El atestado policial deja constancia de que el día 23 de febrero de 2019 se comunica a “los Agentes de mercado (...) que una señora cayó a la altura” del establecimiento que se señala, “sito en Calle ....., y podría tener algo roto./ Se avisó al 112 para el envío de ambulancia, permaneciendo los Agentes con la señora hasta su traslado al Hospital ....., se reflejan en implicados los datos de tres testigos que presenciaron la caída./ Reseñar que la señora sufre la caída

por causa de un bache ubicado justo en el paso de peatones”, adjuntando fotos del mismo y especificando los nombres completos de los testigos.

**2.** Mediante Resolución del Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 27 de diciembre de 2019 se nombran instructora y secretaria del procedimiento, dejándose constancia en la misma de la fecha de recepción de la reclamación, la normativa aplicable, el plazo fijado para su resolución y el sentido del silencio administrativo, ordenando su traslado a la perjudicada, que acusa recibo de la misma el 13 de enero de 2020.

**3.** El día 30 de diciembre de 2019, el Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo remite a la Secretaría municipal una copia del atestado instruido -coincidente con el que se acompaña a la reclamación-, indicando que la intervención policial se produjo el día 23 de febrero de 2019 a las 10:30 horas.

**4.** Con fecha 31 de julio de 2020 emiten informe los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo. En él señalan que se efectúa “visita a la zona en c/ ....., a la altura del n.º 7, con una anchura de calzada de rodadura de 5 m, asfaltada, señalizada horizontal y verticalmente, iluminada, con paso de peatones de 3,20 m de anchura. Se observa, según informe de intervención de Policía Local de 23-02-19 (fotográfico del lugar), la existencia de una irregularidad en el asfalto sobre el paso de peatones./ Durante el periodo comprendido entre la fecha (...) citada y (la) fecha de reclamación fue reparada dicha zona, no pudiendo determinarse la magnitud del mismo (ya que su reparación requiere adecuación y saneamiento y las fotografías no determinan la magnitud)”.

**5.** Mediante oficio de 10 de agosto de 2020, la Secretaria del procedimiento comunica a la interesada la admisión de la prueba testifical propuesta, se cita a las personas reseñadas como testigos, con mención del día y las horas en que se practicará y se le indica “la posibilidad de asistir a la misma y formular sus propias preguntas, personalmente o a través de representante, o con designación de (...) técnicos que le asistan, si así lo estima adecuado”.

**6.** El día 13 de agosto de 2020 se extiende diligencia en la que se hace constar la comparecencia en las dependencias municipales de uno de los testigos, quien “manifiesta que desconoce el motivo por el que es citado, por cuanto no recuerda ni presencié los hechos”.

**7.** Con fecha 20 de agosto de 2020 la reclamante otorga poder *apud acta* a favor de su representante.

**8.** El día 20 de agosto de 2020 se practica la prueba testifical en presencia de la instructora del procedimiento y del representante de la interesada. La primera testigo afirma conocer a la reclamante por haber sido vecinas. No recuerda la fecha exacta del suceso, pero sí que fue un día de mercado, y reseña que se encontraba en un puesto y que “oyó unos lamentos de una persona (...), al girarse observó que se encontraba una señora en el suelo a la cual estaban ayudando a levantarse personas del entorno”. Interrogada sobre la causa del percance, cree que fue “un socavón grande existente en la calzada, justo en el paso de peatones”, reconociendo el lugar a la vista de las fotografías que acompañan al informe policial. Respecto a “lo manifestado por la testigo sobre la afluencia de gente en el mercado, el letrado pregunta si era inexcusable cruzar en ese punto el paso de peatones, respondiendo afirmativamente la testigo, debido a la gente y a los puestos”.

La segunda testigo señala no conocer a la interesada, y tampoco recuerda la fecha de los hechos. Indica que era “sábado, día de mercado, sobre las 11:00 h aproximadamente; iba paseando viendo los puestos (...) cuando, al acercarse al paso de peatones (...), vio a una señora que venía en dirección contraria introducir un pie en un socavón de dicho paso de peatones./ Seguidamente se acercó a la reclamante para auxiliarla”. A la vista de las fotografías que se le muestran, pone de relieve que “por estar ocupada la calzada en sus laterales por los puestos ambulantes solo se podría circular por la zona restante, esto es, por el paso de peatones que hay en la calzada”.

**9.** El día 27 de agosto de 2020 se incorpora al expediente el informe emitido por la compañía aseguradora del Ayuntamiento. En él considera acreditado el “nexo de causalidad, pero niega que “exista responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo por la no concurrencia de todos los requisitos exigidos al efecto”, y pone de manifiesto la “inidoneidad de la deficiencia denunciada para causar los daños que se reclaman”. Añade que “siendo el lugar de la caída una vía para la circulación de vehículos y no peatones determinaría la concurrencia de negligencia suficiente por parte de la lesionada como para que sea ella, y no la Administración, a quien incumbe soportar totalmente la lesión y sus consecuencias, al ocurrir el accidente por culpa exclusiva de quien sufre la caída, quedando así roto en cualquier caso el nexo de causalidad”.

**10.** Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la interesada el 4 de noviembre de 2020, esta presenta el día 9 de ese mismo mes un escrito de alegaciones en el que reitera sus pretensiones e indica que “resultan sumamente clarificadoras las declaraciones de las testigos, ya que ambas reconocieron (...) que debido a esa masiva afluencia de gente y a la disposición de los puestos de los vendedores instalados era inexcusable cruzar por la zona en la que se encontraba el socavón”.

**11.** El día 4 de diciembre de 2020 la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que “no existe relación de causalidad entre el servicio público y el daño sufrido por la interesada”, y afirma que tratándose de un desperfecto de escasa entidad, ubicado en un margen de la vía, “con una zona amplia de paso sin defecto”, y habiéndose producido la “caída a plena luz del día, sin condiciones climatológicas adversas”, y sin que consten “denuncias previas de otras caídas o denuncias de su estado (...), se entiende que la causa se encuentra dentro de la esfera de imputabilidad de la propia víctima”.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de diciembre de 2020, 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 ....., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

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

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de 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 en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula la 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 26 de diciembre de 2019, y los hechos de los que trae origen -la caída- se produjeron el día 23 de febrero de 2019, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, 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 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 las lesiones sufridas a resultas de una caída en un paso de peatones, causada por la existencia de un socavón en el que la reclamante introduce un pie mientras camina por una zona en la que está ubicado el mercado sabatino.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de las lesiones alegadas, y la Administración no cuestiona la realidad del percance que las ocasiona, que debe estimarse probado a la luz de la testifical practicada.

Ahora bien, la constatación 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 percance se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, debe determinarse si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Langreo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el siniestro.

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 otros equipamientos de su titularidad", y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso, y entre otros, el servicio de "pavimentación de las vías públicas". Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 108/2020) que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio

público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

Con relación al criterio de razonabilidad, este Consejo viene señalando desde el inicio de su función consultiva que, en ausencia de un estándar legal, no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas se extiendan a que se elimine, de manera perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que resultaría inasumible o inabordable. La determinación de qué supuestos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, en función de las circunstancias concurrentes, debiendo considerarse que no existe relación de causalidad idónea cuando el desperfecto existente en la vía pública es sorteable con la mínima diligencia y atención exigible a quienes transitan por ella.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en su Sentencia de 13 de septiembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:2739- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), constata que "todo usuario de las vías públicas, sean carreteras o aceras, tiene la carga y deber de prestar atención a su uso", de modo que si transita descuidadamente asume un riesgo "ante la notoria eventualidad de que el pavimento de forma sobrevenida (con culpa o no municipal) ofrezca sustancias o desperfectos anómalos". En la misma línea, este Consejo entiende que quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un espacio en el que hay obstáculos ordinarios diversos, desniveles y pequeñas irregularidades.

En el supuesto examinado, queda acreditada la existencia de un desperfecto consistente en un hueco -cuyas medidas no se aportan ni por los servicios municipales ni por la reclamante- en un tramo de la calzada acotado temporalmente para el tránsito peatonal al ser una jornada de mercado. Con carácter general, tratándose de desperfectos en calles peatonales, venimos afirmando que el estándar de conservación de la calzada no difiere del de las aceras, en cuanto ambas se conciben y destinan por igual al paso preferente de personas. Ahora bien, enfrentándonos a un entorno diseñado para el tráfico rodado, cuyo cierre para viandantes es solo puntual o esporádico, no estamos

ante un tramo en el que el peatón goce ordinariamente de preferencia y, por tanto, no se impone un estándar similar al de los espacios deslindados de modo permanente para él. De ordinario, la zona afectada soporta el tráfico de vehículos, circunstancia que ha de incidir en el estado de la capa de rodadura y que no es desconocida por las personas que lo recorren en jornadas de mercado, quienes han de ajustar sus precauciones al hecho de desplazarse por un espacio de la calzada no acondicionado específicamente para el tránsito peatonal.

Advertido lo anterior, hemos de reparar en que la reclamante, sobre quien pesa la carga de la prueba, se limita a presentar unas fotografías que se revelan insuficientes para constatar la entidad del desperfecto denunciado. Se observa en ellas un bache en la calzada, pero no puede despejarse su profundidad, y tampoco los testigos examinados aportan nada de relieve al respecto. Por su parte, los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informan sobre la amplitud de la zona de paso -que permitiría sortear el bache-, e indican que habiéndose procedido a la reparación del socavón no es posible determinar su "magnitud". Tampoco el atestado policial arroja luz sobre las características del desperfecto. En definitiva, a falta de indicaciones precisas y elementos que corroboren la entidad de la deficiencia a la que se imputa el daño, no se estima acreditado que el desperfecto causante del tropiezo y posterior caída de la interesada incumpla los estándares de conservación exigibles a la Administración municipal en una zona asfaltada para soportar el tráfico rodado. Las imágenes aportadas solo permiten apreciar la realidad del bache, sin poder precisarse su entidad o potencialidad lesiva, por lo que no constando otras caídas en ese punto -singularmente frecuentado por peatones por radicar además en el seno de un paso de cebra- no puede presumirse que la oquedad denunciada infrinja el estándar de conservación exigible en la calzada.

Tratándose de un desconchado cuyo relieve no queda acreditado, hemos de reiterar que el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, sin que pueda racionalmente extenderse al mantenimiento continuo e incondicionado de toda la pavimentación pública en óptimas condiciones, pues tal empresa -inasumible o inabarcable desde la natural

limitación de los recursos públicos- abocaría a postergar la prestación de servicios imprescindibles o necesarios, debiendo demandarse de la Administración una reacción proporcionada a la entidad del riesgo generado o su potencialidad lesiva, y no una respuesta inmediata a toda suerte de desperfectos en el viario.

En 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,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.