

Dictamen Núm. 119/2021

**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 24 de junio de 2021, 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 17 de mayo de 2021 -registrada de entrada el día 20 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 atribuida a un socavón existente en el paso de peatones por el que transitaba.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** El día 18 de febrero de 2021, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída acaecida el 7 de febrero de 2020, sobre las 17:00 horas, y que atribuye a un socavón existente en el pavimento del paso de peatones por el que circulaba.

Expone que “cuando estaba cruzando un paso de peatones que se localiza en el cruce (de) la calle ..... y la avenida ....., de La Felguera”, sufrió “una caída debido al mal estado del firme (...), que se encontraba con varios

bachos o socavones y también con varias grietas”. Precisa que “instantes después” fue “asistida por dos personas que circulaban en un vehículo (...) cuyos datos personales por ahora” desconoce, que llamaron al 112 y también a su marido. Indica que “al poco se personó en el lugar un agente de la Policía Local de Langreo, que fue avisado por el (...) Servicio de Emergencias”, que le “prestó auxilio y (la) acercó hasta el Servicio de Urgencias del Hospital .....”.

Refiere que en el Hospital ..... le diagnosticaron una “fractura de huesos nasales y herida incisa a nivel de raíz nasal”, aplicándole “cuatro puntos de sutura./ Asimismo, a consecuencia de la caída y del impacto contra el suelo (ha) sufrido daños en cuatro piezas dentales (...), hematoma a nivel de región maxilar superior derecha, contusiones en cara y en ambas rodillas”.

Sostiene que “el mal estado que presentaba el firme del paso de peatones donde ocurrió la caída (...) revela un deficiente funcionamiento del (...) servicio” de pavimentación de las vías públicas.

Advierte, en relación con la valoración económica de los daños sufridos, que “al momento presente no es posible realizar un cálculo definitivo, al estar pendiente la reparación del daño padecido en los cuatro dientes”.

Adjunta a su escrito copia, entre otros, de los siguientes documentos:

- a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital ....., de 7 de febrero de 2020, en el que se deja constancia de una “lesión inciso-contusa lineal de aproximadamente 2 cm a nivel de raíz nasal. Deformidad nasal importante./ Hematoma leve a nivel de región de maxilar superior derecho”, diagnosticándosele “fractura huesos propios nasales./ Herida incisa a nivel de raíz nasal” y recomendándole “control y revisión por su médico de Primaria”.
- b) Volante de citación en el Servicio de Otorrinolaringología del Hospital ..... para el día 11 de febrero de 2020.
- c) Notas de progreso del Hospital ....., de 31 de marzo de 2020, en las que consta que “fue vista hace 2 meses por fractura de huesos propios. Bien durante este tiempo, pero tuvo una epistaxis autolimitada en una ocasión que no se volvió a repetir./ Exploración normal. Alta”.
- d) Dos fotografías del rostro y de las piernas de la interesada y seis del estado del paso de peatones donde ocurrieron los hechos.

**2.** Con fecha 22 de febrero de 2021, el Concejal Delegado de Régimen Interior dicta resolución por la que se designan instructora y secretaria del procedimiento, figurando en la misma la fecha de recepción de la reclamación, los plazos de resolución de aquel y los efectos del silencio administrativo.

Consta en el expediente la notificación de dicha resolución a la interesada.

**3.** El día 23 de febrero de 2021, el Jefe de Policía en Funciones del Ayuntamiento de Langreo incorpora el parte instruido el 7 de febrero de 2020. En él consta que la interesada "presentaba heridas en la cara (nariz rota)" y que "se sacan fotos del lugar de la caída, siendo un paso de peatones (principio de calle ....., donde están los letreros de Barrio `A`, Barrio `B`), que presenta un bache en su zona central de unos cinco centímetros de profundidad (tres dedos) que es el que supuestamente origina la caída".

Se adjuntan tres fotografías de la zona.

**4.** Con fecha 9 de marzo de 2021, la interesada presenta un escrito en el registro municipal en el que cuantifica la indemnización que solicita en doce mil trescientos cincuenta y ocho euros con cuarenta y seis céntimos (12.358,46 €).

Acompaña una copia del presupuesto del tratamiento odontológico en el que se advierte sobre su carácter meramente estimativo.

**5.** El día 7 de abril de 2021 emiten informe los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo. En él se expone que "efectuado visita a la zona se puede observar un paso de cebra de 2 m de anchura y unos 10 metros de largo, la calzada de la c/ ..... está asfaltada, así como la avenida ....., urbanizada y con iluminación. Se puede informar que se aprecia la existencia de un bache sobre el mismo de unos 2 cm de profundidad y unos 12 cm de

diámetro, visible y fácilmente salvable si se presta la atención debida. Se ha comunicado al Servicio de Obras para su reparación”.

Se adjunta una fotografía del bache, en el que se sitúan unos objetos con la finalidad de mostrar más claramente, por comparación, su profundidad.

**6.** Con fecha 15 de abril de 2021 se recibe en el registro municipal un escrito de alegaciones de la compañía aseguradora. En él se indica que la reclamante “era consciente del estado de la vía, tratándose de un desnivel perfectamente asumible y visible”, reseñando que “los hechos acontecen a unas horas en las que no existía impedimento alguno para su visión, pues eran las 17:00 horas, siendo además un lugar perfectamente conocido” por ella “al tener su domicilio en las inmediaciones”.

Señala que “en el expediente no consta que exista testigo alguno que corrobore lo expuesto” por la perjudicada, por lo que “en modo alguno puede concluirse que la caída se produjese en el lugar y por las causas indicadas por esta, ni tampoco se formula denuncia posterior./ En el momento de los hechos acude un agente de la autoridad (...) pero que no presencia la caída”. Añade que a la vista de “la anchura del paso de peatones existe espacio suficiente para franquear el agujero, además de que, dadas las dimensiones del mismo, se trata de una deficiencia perfectamente localizable y visible”.

Advierte que, “subsidiariamente (...), nos mostramos en total desacuerdo con la valoración de las lesiones que se hace por la lesionada”, que ni siquiera aporta un informe médico pericial “para tratar de justificar dicha cuantificación”. Pone de relieve que la reclamante “no aporta documentación médica suficiente que justifique esos días improductivos (...), no quedando probado que sean las mismas lesiones que se produjeron en el supuesto siniestro. No se aporta parte de baja laboral ni consta acreditada la pérdida de calidad de vida./ Tampoco se acredita que haya sufrido 3 puntos de secuelas; más aún cuando las mismas se reclaman por supuesto perjuicio estético, sin ni siquiera quedar probado el estado en el que se encontraba (...) antes de la supuesta caída./ Por último, en modo alguno puede admitirse la

indemnización solicitada resultante de una cantidad presupuestada por una clínica odontológica, pues ello claramente supondría un intento de enriquecimiento injusto de la reclamante, ya no solo porque no haya quedado acreditado el nexo causal entre las lesiones y la caída, sino que es sabido que la cantidad final a abonar pocas veces se corresponde con la cantidad dada en un presupuesto”.

**7.** Mediante escrito de 19 de abril de 2021, la Secretaria de Expedientes Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Langreo comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente, cuyo contenido le relaciona, por un plazo de 10 días.

Con fecha 11 de mayo de 2021, la interesada presenta un escrito de alegaciones. En él expone que “el mal estado del firme del paso de peatones, con varios socavones y también con varias grietas, así como las heridas sufridas (...) fue comprobado *in situ*, instantes después de sufrir la caída, por un agente de la Policía Local de Langreo./ Precisamente el citado agente (...) prestó auxilio” a la accidentada y la trasladó hasta el Servicio de Urgencias del Hospital ..... Subraya que “consta en el expediente un informe del referido agente (...), emitido el mismo día de los hechos, al que acompaña varias fotografías del paso de peatones, y donde se muestra la existencia de un gran bache con cinco centímetros de profundidad, que fue el que provocó la caída”. Indica que, “además, el mal estado del firme del paso de peatones es un hecho que ha sido asumido y reconocido por el propio Ayuntamiento de Langreo, al haber acordado dicha Administración acometer su reparación”.

**8.** El día 13 de mayo de 2021, la Instructora de Expedientes Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella expone que, “a falta de un criterio legal, ha de ser definido en términos de razonabilidad, y aun cuando en zona de paso de peatones, como el caso presente, debe extremarse la vigilancia en su conservación, ha de comprobarse en todo caso si ese desperfecto que se

observa en las fotografías obrantes en el expediente y definido en los informes del servicio municipal tiene la entidad suficiente para generar una situación de riesgo general; entendemos que no puede admitirse que un agujero de unos 2 centímetros de profundidad y 12 centímetros de diámetro, en un paso de dos metros, perfectamente visible y a plena luz del día, pueda ser generador de un alto riesgo de percances, aun cuando sea deseable su reparación, como efectivamente se ha hecho, y sin que pueda admitirse que cualquier tropiezo en las vías públicas determine la inmediata responsabilidad de la Administración”.

Por ello, propone rechazar la pretensión de responsabilidad patrimonial presentada y sin que (...) proceda entrar en el análisis del *quantum* de (la) indemnización solicitada, que en todo caso carece de cualquier documentación o justificación que acredite el importe reclamado”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de mayo de 2021, 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 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 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 18 de febrero de 2021, y a tenor de la documentación obrante en el expediente en el mes de marzo de 2020 todavía continuaba el seguimiento médico de la accidentada para la concreción de las secuelas, por lo que cabe concluir 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.

**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 “Solo 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 interesada reclama una indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída atribuida a un socavón existente en el paso de peatones por el que transitaba.

La realidad del percance ha de considerarse acreditada, tanto por la declaración de la propia reclamante como por los informes médicos y el parte de la Policía Local que obran en el expediente. Por lo que a los daños se refiere, la documentación aportada por la interesada permite dar por probada la existencia de una lesión inciso-contusa a nivel de raíz nasal y un hematoma leve a nivel de región de maxilar superior derecho, si bien no queda acreditado que a resultas del accidente se hubiesen producido daños que exigiesen un posterior tratamiento odontológico.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar 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, debemos analizar si los daños alegados resultan imputables al Ayuntamiento como responsable del mantenimiento de las condiciones de seguridad del lugar donde se produjo el accidente.

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.

En el cumplimiento de tales obligaciones, y en ausencia de estándares legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, tal como viene señalando este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 184/2019). Igualmente, insistimos en la obligación de cuidado que incumbe al viandante, pues este 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, pequeñas irregularidades y circunstancias adversas -como las climatológicas o la presencia de obras y trabajos- que pueden reducir la adherencia en la vía pública.

En relación con los pasos peatonales, este Consejo ha tenido oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones (por todas, Dictámenes Núm. 237/2018, 178/2019 y 51/2020) acerca de la singularidad y trascendencia que debe darse al hecho de que el deterioro viario que

provoque la caída se encuentre precisamente en un paso de peatones, como concurre en el caso enjuiciado. Tal y como razonamos en los asuntos citados, “el hecho que justifica esa especial consideración de las irregularidades del pavimento existentes en pasos peatonales deriva de la necesidad que tienen quienes transitan por ellos de vigilar la aproximación (en ambos sentidos) de vehículos al lugar señalizado, siendo ese control prioritario a cualquier otra acción, incluso a la comprobación del estado del suelo; no obstante, hay que subrayar que esa necesidad de vigilancia del tránsito de vehículos no es igual en todos los pasos de peatones. Adquiere especial relevancia en los que no están regulados semafóricamente y decrece significativamente en los que tienen dicha regulación, donde, protegido por las señales luminosas que ordenan el tráfico, el peatón puede y debe comprobar el estado del pavimento con la diligencia normalmente exigible; esto es, en parecidas condiciones que en las aceras”.

En el asunto sometido a nuestra consideración ha de admitirse la realidad del percance en el paso peatonal -a la vista de las manifestaciones del agente de policía que asiste a la accidentada-, tratándose de un paso de cebra no regulado semafóricamente, con la trascendencia que ello comporta de cara a la valoración del deterioro viario.

Respecto a la entidad del desperfecto, difieren el parte de la Policía Local, que pondera la irregularidad en 5 centímetros, y el de los Servicios Operativos del Ayuntamiento, que la fija en 2 centímetros. Ahora bien, no puede obviarse que el agente de la fuerza pública acude al lugar en el mismo momento del siniestro, acompaña unas fotografías concordantes con la descripción que ofrece y esta es suficientemente precisa cuando se refiere a “un bache en su zona central de unos cinco centímetros de profundidad (tres dedos) que es el que supuestamente origina la caída”. La medición del desperfecto no requiere en este caso de una técnica compleja o reservada a servicios especializados, por lo que ha de tomarse en consideración el estado de cosas inmediato al percance que el agente de Policía Local constata en su informe. Las imágenes aportadas permiten apreciar que el socavón tiene cierto

diámetro (que los servicios operativos cifran en 12 cm), y que el paso de cebra presenta un deterioro general, con diversas grietas o desprendimientos en las franjas tintadas.

A diferencia de esos otros defectos de entidad menor, el bache aquí invocado constituye un riesgo objetivo y puede racionalmente considerarse - por sí o en unión de otros- factor determinante de una caída, al radicar en un espacio específicamente diseñado para el tránsito de peatones, que han de atender al tráfico rodado cuando se disponen a cruzar la calle, máxime tratándose de un paso carente de regulación semafórica. Al respecto deben ponderarse las concretas condiciones de este paso peatonal, en el que concurren diversas deficiencias o desconchados en las franjas pintadas de blanco, las cuales entorpecen la percepción del bache. Tampoco debe ignorarse que, si bien la posterior reparación del desperfecto no supone reconocimiento de responsabilidad sino manifestación de la diligencia en el mantenimiento viario (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2014, 190/2015 y 13/2017), la apremiante necesidad de arreglo que se advierte en la propuesta de resolución viene a evidenciar que estamos ante un peligro cierto para la seguridad del viandante.

Advertido esto, tampoco cabe orillar que -tal como razonamos- el viandante ha de adoptar las precauciones proporcionadas a las circunstancias visibles o conocidas del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra. En este sentido, en el caso examinado la propia conducta o distracción de la accidentada concurre en la producción del daño, pues consta que reside en las inmediaciones, lo que permite deducir que habría transitado más veces por el mismo paso; que el percance tuvo lugar a la luz del día y sin obstáculos que impidieran la visibilidad, y que el paso de cebra cuenta con anchura suficiente para sortear el socavón, de modo que el resultado lesivo no puede imputarse en exclusiva al servicio público, debiendo la accidentada asumir su equitativa distribución.

**SÉPTIMA.-** Fijados los hechos y establecida la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, procede examinar la cuantía de la indemnización.

Habiéndose apreciado en la consideración sexta que asistimos a un supuesto de concurrencia de culpas, el Ayuntamiento es responsable no de la totalidad sino de una parte de la reparación, que este Consejo fija, con base en un criterio de equidad, en el cincuenta por ciento (50 %) de la valoración del daño.

Por su parte, la reclamante cuantifica el importe de la indemnización solicitada en 12.358,46 €, limitándose a aportar el presupuesto de un tratamiento odontológico, sin servirse de pericial de valoración.

Dado el sentido desestimatorio de la propuesta de resolución, la Administración no ha procedido a comprobar los conceptos resarcibles ni a practicar una valoración contradictoria de los mismos, constando únicamente unos razonamientos atendibles vertidos por la entidad aseguradora, sin que tampoco se haya incorporado al expediente ninguna pericial de valoración practicada a instancias de la Administración o de su aseguradora.

Así las cosas, este Consejo Consultivo, ante la falta de actos de instrucción sobre la valoración económica del daño, carece de elementos de juicio suficientes para pronunciarse sobre la cuantía concreta de la indemnización. Por tanto, ha de ser la propia Administración la que decida, conforme al criterio del interés público, y después de la práctica de los actos de instrucción a que viene obligada por ley y que forzosamente ha de ser contradictoria, la cuantía que, debidamente actualizada, corresponda a la reclamante en la proporción señalada por los daños efectivamente acreditados.

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  
LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.