

Expediente Núm. 97/2006  
Dictamen Núm. 106/2006

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Bastida Freijedo, Francisco*  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*Fernández García, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de mayo de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 28 de febrero de 2006, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por doña ....., por lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 12 de enero de 2005, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito de doña ..... solicitando se instruya procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones que afirma haber sufrido, según relata, el día 15 de noviembre de 2004, cuando caminaba por la calle ..... “sufrió una grave caída como consecuencia de la existencia de varias baldosas del suelo rotas, que estaban levantadas varios centímetros y con las

que tropezó la compareciente”; baldosas que, según refiere, se encontraban “sin ningún tipo de advertencia o protección de tal estado”, resultando “imposible para una persona normal, el percatarse de ese estado”. Añade que “al meter el pie en el agujero se produjeron una serie de lesiones (...), de las que fue atendida en los servicios de urgencias de la .....”.

Continúa relatando que la existencia de baldosas “sueltas y levantadas varios centímetros (...) sin ningún tipo de medida protectora o actuación similar y sin ningún tipo de señalización o advertencia del estado del suelo y que avisase de la posibilidad de caídas”, constituye una conducta negligente imputable “a quien es el titular dominical de la vía pública y que debe guardar unas mínimas medidas de precaución y seguridad, y no ignorarlas totalmente; ello, máxime cuando se trataba de un sitio público con paso de transeúntes, quienes podían sufrir un accidente al introducir el pie o tropezar con unas baldosas rotas levantadas del suelo tal como estaban, como desgraciadamente así fue”. Añade, además, que “el Excmo. Ayuntamiento era perfecto concededor del lamentable estado en el que se encontraban ese sitio, al ser un lugar de evidente tránsito” por lo que su “responsabilidad es evidente al no ser previsor y haber previsto las medidas necesarias para evitar accidentes y mantener un estado peligroso sin ponerle fin como era su obligación legal”.

A continuación, refiere que los hechos relatados fueron presenciados “por varios testigos, que fueron quienes le prestaron inmediata ayuda y la ayudaron tanto a levantarse como a acudir a los servicios médicos”, que la atendieron “primero en el Centro de Salud de ..... y después en los servicios de urgencias de la ....., donde recibió el oportuno tratamiento médico”.

Respecto de las consecuencias derivadas del accidente, señala encontrarse aún “convaleciente de sus secuelas físicas e impedida para el ejercicio de su actividad habitual, siguiendo el correspondiente tratamiento prescrito por el SESPA”, por lo que, finalmente, indica que “una vez finalice el proceso médico y se concreten las lesiones definitivas por parte del Servicio Público de Salud, las mismas serán concretadas y puestas en conocimiento del organismo al que me dirijo”.

Finalmente, tras analizar la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos para reconocer, en su caso, una eventual responsabilidad de la Administración, solicita indemnización, “estando pendiente la cuantificación (...) por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la falta de atención y diligencia debida por los hechos descritos, con irregular actuación de sus servicios”.

Aporta los siguientes documentos: 1) Copia del parte médico de la asistencia ambulatoria prestada por la ....., datado el día 20 de noviembre de 2004. Dicho parte señala en el apartado relativo al “motivo de la consulta: acude tras caída ayer en la calle con apoyo sobre MSD. Dolor severo a nivel de cuello del húmero con impotencia funcional severa”, constando como diagnóstico “fractura de cuello de húmero. Arrancamiento troquiter”, y 2) Tres fotografías (sin que conste la fecha) del estado de la acera de la calle en que, según la reclamante, se produjo la caída. En ellas se muestra la existencia de baldosas rotas y levantadas del suelo.

**2.** Con fecha 14 de enero de 2005, emite informe la Sección de Vías, por medio del Ingeniero Técnico de Obras Públicas identificado nominalmente, en el que se señala que “girada visita de inspección a la C/ ....., hemos de informar que existen unas baldosas sueltas y rotas entorno a unas arquetas de alumbrado y de telecable (...)./ Por estos servicios se han dado las órdenes oportunas para que se proceda a la reparación de las deficiencias señaladas”. Adjunto a su informe acompaña una fotografía tomada el mismo día, que evidencia el defectuoso estado de las referidas baldosas.

**3.** Por la Sección de Vías se remiten, con fecha 2 de febrero de 2005, escritos a ..... y a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tenía contratada póliza, recibidos el día 4 del mismo mes, adjuntando la documentación relativa a la reclamación de responsabilidad patrimonial. Con igual fecha de comunicación y notificación, se pone en conocimiento de la interesada la remisión de su reclamación a la referida entidad aseguradora.

El día 9 de febrero de 2005, tiene entrada en el registro municipal escrito de la compañía aseguradora señalando que “de los antecedentes, documentos e informes obrantes en nuestro poder, entendemos que ninguna responsabilidad es imputable al Ayuntamiento de Oviedo en los hechos que motivan la reclamación, siendo el estado de la acera adecuado para el tránsito de peatones”.

4. Por escrito del Adjunto al Jefe de Sección de Vías, fechado el día 15 de febrero de 2005, notificado a la interesada el día 21 de febrero del mismo año, se interesa de ésta, conforme a lo previsto en el art. 71 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, para que en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud de indemnización de daños, “efectuando proposición de prueba y concretando los medios de que pretenda valerse para acreditar su reclamación”, tal y como obliga al reclamante el art. 6 del R.D. 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, advirtiéndole que si así no lo hiciera, se resolverá el desistimiento de su petición.

5. En contestación a dicha petición, el día 9 de marzo de 2005, presenta la interesada escrito de mejora de solicitud, en el que se reitera en las alegaciones expuestas en su escrito inicial de reclamación, procediendo a continuación a proponer la práctica de la prueba “documental, consistente en las fotografías e informes médicos adjuntados a aquélla” y testifical de dos personas que presenciaron tanto la caída como el estado de la vía pública, cuyos datos aporta.

6. Mediante oficios de 29 de marzo de 2005, notificados el día 1 de abril, el Jefe de Sección de Vías comunica a los testigos propuestos por la reclamante esta circunstancia, citándoles para que en el plazo de diez días comparezcan a fin de prestar su testimonio sobre las circunstancias que concurrieron en la caída. El

día 8 de abril de 2005, de los dos testigos propuestos, únicamente comparece en las dependencias municipales de la Sección de Vías don ....., a quien se le toma declaración, en la que sitúa el accidente “frente a la panadería ‘.....’, en la calle que baja del antiguo estadio de fútbol Carlos Tartiere a la Avda. ....., junto al parquímetro”, y señala, en relación con las circunstancias que determinaron la caída sufrida por la reclamante, que “la vio caerse y la ayudó a levantarse, sin que pueda precisar más detalles sobre la caída”. En dicha declaración no señala, además, la fecha del accidente (no se le pregunta) sino sólo que se produjo por la tarde, añadiendo en relación con las circunstancias climatológicas que “cree que no llovía”, sin recordar, el calzado que llevaba la interesada.

**7.** Con fecha 16 de enero de 2006, notificado el día 23 del mismo mes, mediante escrito de la Jefa de la Sección de Vías es evacuado el trámite de audiencia, a fin de que en el plazo de diez días pueda la reclamante obtener copia de los documentos obrantes en el expediente y presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes, remitiéndole además copia del informe emitido por la compañía aseguradora del Ayuntamiento. No consta en el expediente que haya hecho uso la interesada de este derecho.

**8.** Con fecha 20 de febrero de 2006, la Jefa de la Sección de Vías elabora un informe con propuesta de resolución en el sentido de “denegar la indemnización solicitada”. En el informe se aduce que la interesada, a quien corresponde probar las circunstancias del accidente, “sólo propuso como prueba de que los hechos sucedieron en el lugar, momento y forma por ella descritos el testimonio de dos testigos, una de las cuales no compareció, y el otro asegura que sólo la vio caerse, pero no puede precisar ni cómo ni en qué circunstancias se produjo la caída”. Añade, en relación con las fotografías aportadas, que “no se puede determinar en ellas ni la fecha de realización, ni la calle en la que están realizadas, no apoyándose para ello en acta notarial o atestado policial alguno, trámite éste imprescindible teniendo en cuenta que la caída se produjo

el 15 de noviembre, 2 meses antes de presentarse la reclamación, y que las fotografías realizadas por los Servicios Técnicos de este Ayuntamiento, dos días después de presentada la reclamación, difieren en mucho en las aportadas por la parte reclamante. Por lo que la descripción de los hechos que motivaron su lesión se queda sin el apoyo de prueba alguna, no pudiendo aceptarse que exista una relación de causalidad entre aquella y los servicios públicos municipales a quienes no puede atribuirse responsabilidad en los daños que la interesada manifiesta haber sufrido, no cumpliéndose los requisitos establecidos por el art. 139 de la Ley 30/92, para reconocer el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración Pública”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de febrero de 2006, registrado de entrada el día 15 de marzo de 2006, V.E. 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 Oviedo 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 Consultivo de Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Oviedo, 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, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que originaron la reclamación.

El Ayuntamiento de Oviedo está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula dicha reclamación.

**TERCERA.-** La reclamación ha sido presentada dentro del plazo de un año establecido en el artículo 142.5 de la LRJPAC, a tenor del cual “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 determinación del alcance de las secuelas”. En efecto, en el presente caso la reclamación se presenta el día 12 de enero de 2005, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 15 de noviembre de 2004, por lo que es claro que fue ésta presentada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación del procedimiento 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, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial).

Se cumple, pues, con los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el

órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Igualmente, observamos la concurrencia de diversas irregularidades formales, consistentes en la omisión de actos expresos de tramitación e instrucción. En primer lugar, la omisión de resolución de apertura del preceptivo período de prueba, determinación del plazo y su notificación a la interesada, habiéndose notificado únicamente a los testigos propuestos. En segundo lugar, debemos señalar que, a tenor de lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, al notificar a los interesados la iniciación del trámite de audiencia, debe facilitárseles, además, una relación de los documentos obrantes en el expediente, lo que no consta que haya tenido lugar en el caso examinado. Por último, advertimos que ni en la reclamación inicial presentada, ni en ningún otro momento posterior durante la tramitación, consta la valoración económica concreta del supuesto daño sufrido por la reclamante y por el que ésta formula su pretensión indemnizatoria, siendo éste uno de los requisitos de necesaria concurrencia para declarar, en su caso, una eventual responsabilidad de la Administración, a tenor de lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LRJPAC y en el artículo 6.1, párrafo segundo, del Reglamento Responsabilidad Patrimonial. Conocida esta omisión, el Ayuntamiento de Oviedo, en cualquier momento durante la tramitación del procedimiento, pero en todo caso antes de dictar propuesta de resolución, debió poner de manifiesto a la interesada dicho defecto, requiriéndola para subsanarlo en los términos legalmente establecidos; cosa que no hizo, continuando su tramitación hasta la referida propuesta de resolución. No obstante, dado que se solicita indemnización por los daños sufridos como consecuencia de la caída, puede entenderse que el daño es “evaluable económicamente”, y que la cuantificación de la indemnización puede hacerse por la vía del artículo 141.2 de la LRJPAC.

A pesar de dichas irregularidades, de lo actuado no se deduce que se haya generado indefensión a la reclamante, ya que, instruido el procedimiento,



hizo ésta valer sus derechos en los trámites procedimentalmente oportunos. Por ello, en aplicación del principio de economía procesal, no cabe estimar necesaria la retroacción de actuaciones cuando, de subsanarse los posibles defectos procedimentales, es de prever, en buena lógica, que se produciría la misma propuesta de resolución.

Por último, en cuanto al plazo para resolver este expediente se aprecia que ha sido rebasado el de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. En efecto, presentada la reclamación el día 12 de enero de 2005, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 15 de marzo de 2006, el plazo de resolución y notificación ha sido sobrepasado. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

**QUINTA.-** El artículo 106.2 de la Constitución Española establece 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 dispone 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”.

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 un daño o lesión antijurídica, 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.-** A este Consejo no le ofrece duda alguna la realidad del daño físico padecido por la reclamante, según resulta del parte médico correspondiente a la asistencia prestada, incorporado al expediente.

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 a la reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar en primer lugar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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 (...) l) (...) servicios de limpieza viaria”, 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 limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas.

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado la pavimentación de la vía pública, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, por lo que la cuestión a dilucidar en este momento consiste en analizar si concurre o no relación de causalidad entre la actuación del Ayuntamiento y el resultado dañoso producido.

De lo actuado en el expediente no queda suficientemente acreditado el hecho causante de los daños ni, por tanto, la relación de causalidad. Las afirmaciones de la reclamante adolecen de imprecisión e indeterminación, lo que impide que por este Consejo puedan ser tenidos por ciertos los hechos relatados. De hecho, ni siquiera existe certeza respecto del día en que se produjo la caída, pues si bien la interesada señala en su escrito inicial de reclamación como fecha del accidente el día 15 de noviembre de 2004, contradice este dato, el parte de asistencia ambulatoria, fechado el día 20 del mismo mes, que refiere en el apartado relativo al motivo de la consulta, que la interesada “acude tras caída ayer”, situando en consecuencia el accidente el día 19 de noviembre.

Tampoco de lo declarado por la reclamante puede este Consejo llegar a la convicción de cuál fue el hecho concreto determinante de la caída, pues en su escrito inicial de reclamación refiere dos causas distintas: una, que apunta a la existencia en la acera de varias baldosas del suelo rotas, que estaban levantadas varios centímetros y con las que “tropezó”; y otra, que señala como causa del daño el hecho de “meter el pie en el agujero”, sin aportar más datos al respecto, ni explicar cómo se produjo la sucesión de circunstancias que, finalmente, determinaron que cayera al suelo.

Tampoco aclaran esta situación las distintas pruebas aportadas. En efecto, el testigo propuesto, a quien se le pidió describir con detalle el

accidente, se limitó a señalar en su declaración testifical que “la vio caerse y la ayudó a levantarse”, sin precisar más detalles, ni en relación con la fecha, por la que no se le pregunta y simplemente señala haber tenido lugar “por la tarde”, ni sobre las circunstancias que la rodearon (clima o calzado), alegando simplemente no recordarlo. En particular, omite cualquier referencia al estado del pavimento (baldosa o baldosas con expresión de su estado y ubicación), factor apuntado por la reclamante como causa del daño, habiendo descrito únicamente la calle y lugar concreto en que la caída tuvo lugar “frente a la panadería ‘.....’ (...) junto al parquímetro”.

Por otra parte, la mera aportación como prueba de unas fotografías, sin fecha y en las que no se aprecia la calle, sino que sólo muestran una acera cuyo pavimento se encuentra en estado deficiente, no implica que la caída tuviera lugar en la misma.

Por lo anterior, no puede considerarse acreditado que la caída se produjo como consecuencia del tropiezo de la reclamante con las baldosas señaladas. Aun cuando consta la realidad y certeza del daño, así como el defectuoso estado de unas baldosas, no se aporta prueba adecuada y suficiente que permita imputar ese efecto dañoso a la Administración, ni considerar que dicho daño sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público; pues tales extremos sólo encuentran justificación en lo afirmado por la interesada, lo que no es bastante para tenerlos como ciertos.

La falta de prueba sobre la causa determinante del daño es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los principios plasmados en los aforismos "*necessitas probandi incumbit ei qui agit*" y "*onus probandi incumbit actori*", e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

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 formulada por doña .....

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.