

Expediente Núm. 193/2006  
Dictamen Núm. 198/2006

**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 octubre 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 12 de julio de 2006, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón 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 1 de marzo de 2006, doña ..... presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Gijón un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con las lesiones sufridas por una caída en una acera.

En su escrito manifiesta la interesada que, el día “19 de junio de 2006 (*sic*) (...) paseando por la calle ..... de Gijón, llegando casi a la .....” sufrió una caída que le ocasionó “la fractura de la cabeza del radio intrarticular con

migración de fragmento”, relatando que al mirar “como sin causa aparente me vengo al suelo de marea (*sic*) tan violenta (...), me fijo mientras viene la ambulancia” y puede observar “como, al terminar las baldosas, había como una especie de empalmes rematando las mismas, para después dar paso a otro tipo de pavimento que nada tiene que ver con el que me produjo la caída. Precisamente en esos empalmes había un desnivel en la baldosa de nada menos de 2 centímetros” en una zona de cambio de pavimento. Continúa indicando que hubo de ser intervenida de dicha lesión “y estar en rehabilitación hasta la fecha 16/11/2005, en la que se me da el alta médica”, habiéndole producido unas secuelas, consistentes en “limitaciones a la hora de flexionar el codo y el hombro izquierdo”.

Después de señalar los fundamentos de derecho que entiende aplicables, y considerando que la caída se debe al mal estado del pavimento, termina solicitando que “se nos repare el daño causado, mediante indemnización económica que asciende a 156.003,12 euros”, refiriendo la existencia de dos testigos, sin proporcionar sus datos personales.

Junto con el escrito de reclamación, presenta los siguientes documentos: informe de la Coordinadora Médica del SAMU del Servicio de Salud del Principado de Asturias, de fecha 19 de julio de 2005, que detalla el servicio de ambulancia prestado el día 19 de junio de 2005 a la interesada; informe del Servicio de Traumatología del Hospital ....., sobre la asistencia prestada a las 19:51 horas de ese día 19 de junio; informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital ....., que recoge la asistencia prestada entre el 27 de julio y el 16 de noviembre de 2005, así como los datos de la “exploración al alta” del grado de movilidad de codo y hombro izquierdos; fotocopia del documento nacional de identidad de la interesada, y tres fotografías del lugar donde, según la propia reclamante, se produjo la caída.

**2.** En fecha 7 de marzo de 2006, el Servicio Jurídico solicita informes en relación con los hechos objeto de reclamación al Jefe de la Policía Local y al Jefe del Servicio de Obras Públicas.

3. El día 9 de marzo de 2006, el Jefe de la Policía Local suscribe una diligencia que refiere una llamada telefónica realizada a las 19,36 horas del día 19 de junio de 2005 “que textualmente dice lo siguiente (...) comunica la caída de una señora la cual se queja mucho de la espalda. Se da aviso al 112 el cual comisiona una ambulancia para el lugar”.

4. El día 20 de marzo de 2006 se emite informe por el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo, que señala que “el desperfecto a que se refiere está siendo reparado por el personal destinado al mantenimiento y conservación de la infraestructura viaria de Gijón. La actuación se previó en el momento en que se tuvo conocimiento de su existencia”.

5. En fecha 24 de marzo de 2006, el Servicio Jurídico solicita informe a la empresa encargada de las reparaciones del pavimento; informe emitido por la misma el día 10 de abril de 2006, que señala, en relación con “el desperfecto mencionado en la supuesta caída, recibimos el aviso de reparación el día 9 de marzo de 2006, realizando la misma el día siguiente 10 de marzo de 2006”.

6. Con fecha 28 de abril de 2006, el Servicio Jurídico solicita informe complementario a la empresa encargada de la reparación del pavimento; informe que es emitido el día 15 de mayo de 2006. En el mismo se indica que “la acera de la calle estaba abierta al paso de peatones” y “unos adoquines del pavimento se encontraban hundidos, presentando un pequeño salto de alrededor de 1,5 cm. respecto a la baldosa”. Junto con el informe acompaña una fotografía del lugar de la reparación.

7. Con fecha 24 de mayo de 2006 es evacuado el trámite de audiencia, notificado el día 1 de junio siguiente, a fin de que en el plazo de quince días pueda la reclamante analizar la documentación del expediente y presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes.

La interesada toma vista del expediente el día 13 de junio de 2006, solicitando que se le proporcionen determinadas fotocopias, las cuales, previo abono de la tasa correspondiente, el día 21 de junio de 2006 se entregan a una tercera persona en su representación. El día 26 de ese mismo mes se presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones de la interesada señalando que “una vez examinada la documentación, se deduce de forma expresa que el Ayto. asume, que efectivamente las lesiones que ha sufrido mi mandante (*sic*) se deben al mal estado en el que se encontraba el pavimento (...). Incluso se ha analizado el punto en concreto donde se señalaba el desperfecto, encontrando un salto de 1,5 respecto a la baldosa siendo éste corregido (...). De lo expuesto, sólo hace que confirmar las alegaciones vertidas por esta parte en su día”.

**8.** Con fecha 3 de julio de 2006, se formula propuesta de resolución en el sentido de “desestimar la petición de responsabilidad patrimonial” por entender que “salvo lo declarado por la recurrente, no existe ninguna prueba, que demuestre de forma indubitada que el accidente se haya producido como consecuencia del defectuoso funcionamiento del servicio público, por lo que no existe nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido”, añadiendo que “las únicas pruebas aportadas por la reclamante son las fotografías, su propia declaración y el parte médico que deja constancia de la lesión”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de julio de 2006, registrado de entrada el día 18 del mismo mes, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón 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 establecido 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, y a solicitud del Alcalde en funciones del Ayuntamiento de Gijón, en los términos de lo dispuesto en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para solicitar la reparación del daño causado, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que originaron la reclamación.

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

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de presentación de la reclamación, 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 procedimiento que examinamos, se presenta la reclamación con fecha 1 de marzo de 2006, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 19 de junio de 2005 (según los documentos aportados por la propia interesada, no coincidentes en lo que respecta al año con la fecha

indicada en su reclamación), por lo que es claro que fue ésta presentada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

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

No obstante, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo establecido 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.

**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, ya citada, 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". Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada establece 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.-** Del relato de los hechos que hace la interesada, corroborado por la Unidad de Coordinación de Atención a las Urgencias y Emergencias Médicas del Servicio de Salud del Principado de Asturias, queda acreditado que la reclamante fue atendida el día 19 de junio de 2005 en la calle ....., cerca de la esquina con ....., a consecuencia de lo que parece haber sido una caída en dicho lugar. Igualmente, se acredita por la interesada, mediante el parte de asistencia médica del Hospital ..... en el día de los hechos, la existencia de una fractura-luxación en el codo derecho y unas secuelas, según se constata en el informe del Servicio de Rehabilitación del mismo Hospital, de 17 de noviembre de 2005, al menos en lo que se refiere a las limitaciones del movimiento del codo derecho. No obstante, ello no implica por sí mismo la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar en primer lugar si la caída, que a tenor de los indicios habría producido 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”, 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.

A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de la acera, 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 ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, en línea de principio, que el referido servicio público no comprende el mantenimiento de las aceras en una conjunción de plano tal que no consienta



mínimas desnivelaciones en el pavimento, máxime cuando éste se compone de baldosas, cuyo diseño puede incluir relieves o irregularidades. Toda persona que camine por una acera ha de ser consciente de los riesgos consustanciales del deambular por un pavimento que es imposible que sea totalmente plano y en el que, además, existen obstáculos ordinarios diversos. Esa mínima atención que se ha de tener para no asumir más riesgos de los necesarios y razonables ha de incrementarse, y es exigible que así sea, cuando existan situaciones que aumentan el riesgo, sea por causa de la propia persona (edad, discapacidad calzado inapropiado), sea por circunstancias atmosféricas u otras.

En aras de analizar la relación existente entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público así definido, resulta ineludible definir el daño y sus perfiles, partiendo del conocimiento de los hechos que lo originan.

La interesada hace responsable al Ayuntamiento por los daños que le ocasionó la caída en razón del mal funcionamiento del servicio público competente en la conservación de las vías públicas, señalando la existencia de un “desnivel en la baldosa de nada menos de 2 centímetros”; deficiencia que los servicios municipales correspondientes (a través de la empresa encargada de su mantenimiento) corroboran al indicar que “unos adoquines del pavimento se encontraban hundidos, presentando un pequeño salto de alrededor de 1,5 cm. respecto a la baldosa”. Pero la única referencia de las circunstancias concretas del accidente se encuentran en la declaración de la propia perjudicada, quien, pese a manifestar en su escrito inicial la existencia de dos testigos, no consideró necesario aportar sus datos personales, ni pedir que se les tomase declaración, renunciando así a la práctica de esa prueba o cualquier otra que acreditase las circunstancias concretas en que tal caída se produjo. Por otra parte, el relato de los hechos que efectúa la reclamante no permite conocer, sino al contrario, las circunstancias y la causa de la caída, resultando especialmente relevante su afirmación de que la misma se produjo “sin causa aparente” y que se percató de un desnivel en una baldosa mientras esperaba la ambulancia.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otros supuestos similares al que nos ocupa, indicando que cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia de prueba es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los aforismos "*necessitas probandi incumbit ei qui agit*" y "*onus probandi incumbit actori*", e impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería 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,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.