

Expediente Núm. 88/2007  
Dictamen Núm. 163/2007

**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:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 2007, 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 V.E. de 12 de abril de 2007, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por doña ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en un camino público en una zona de concentración parcelaria.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 21 de noviembre de 2006, doña ..... presenta, en el registro de la Oficina Comarcal de ..... de la Consejería de Medio Rural y Pesca, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en un camino vecinal en el que realiza obras de concentración parcelaria la Consejería de Medio Rural y Pesca.

La reclamante manifiesta que “el pasado 30 de octubre de 2006, sobre las 11:00 horas (...), se encontraba transitando por el camino público vecinal en la zona conocida como ..... en la localidad de ....., donde esa Consejería se encuentra ejecutando obras de (...) concentración parcelaria” y que “dichas obras se encontraban abiertas sin reunir los requisitos necesarios de seguridad y señalización para los usuarios y como consecuencia del mal estado del firme, cayó al suelo sufriendo una fuerte contusión en el hombro derecho y en la región lumbar”. Añade que “fue trasladada al Hospital ....., donde se le prestó asistencia médica” y que “se encuentra (...) en periodo de sanidad”.

Señala también que “se presentó denuncia ante la Policía Municipal del Ayuntamiento de ....., de la cual se acompaña copia, teniendo conocimiento de que por dicho cuerpo se instruyeron las correspondientes diligencias de atestado”.

Expone los fundamentos de su pretensión y propone prueba documental y testifical. La documental consiste en el testimonio de las actuaciones realizadas por la Policía Local de ....., cuya solicitud interesa, y en los siguientes documentos, que acompaña al escrito de reclamación: a) “denuncia ciudadana”, formulada por el hijo de la reclamante el día 31 de octubre de 2006 ante la Policía Local de ....., en relación con la caída; b) informe de Urgencias del Hospital ....., de fecha 30 de octubre de 2006, según el cual, la paciente presentaba “traumatismo (en) hombro D y en región lumbosacra” por “caída casual”. La prueba testifical se refiere a los vecinos mayores de edad, cuyos datos se aportarán, para acreditar el estado en que se encontraba el camino en cuestión.

2. Durante la instrucción del procedimiento, y sin que conste fecha, se incorporaron al expediente los siguientes documentos:

1) Escrito del Alcalde de ....., de 17 de noviembre de 2006, remitiendo al Servicio de Concentración Parcelaria de la Consejería de Medio Rural y Pesca el informe del Jefe de la Policía Local, de 9 de noviembre de 2006, en el que se pone de manifiesto que “sobre las 17:00 horas del día 31 de octubre” el camino

a que se refiere la reclamación “está en obras y con gravilla suelta. El lugar del accidente ha sido en la zona del ....., camino denominado ....., sin que se observe ningún tipo de señalización” y, añade, que “convendría requerir a la empresa para que tome las medidas necesarias, tanto en lo que respecta a (la) señalización como a la seguridad, a fin de evitar que se sigan produciendo accidentes”. Acompaña copia de la denuncia efectuada y cinco fotografías de la zona; todas ellas son planos generales desde distintas perspectivas y aproximaciones al suelo.

2) Informe del Director de las obras de “Red de caminos en la zona de concentración parcelaria de .....,”, emitido el 30 de noviembre de 2006, en el que se indica que “en el punto en donde se produjo la caída, según la información recibida del hijo de la accidentada, el camino presenta una curva pronunciada y con una fuerte pendiente longitudinal del 19,76%”.

**3.** Mediante Resolución de la Consejera de Medio Rural y Pesca, de 6 de febrero de 2007, notificada a la correduría de seguros y a la reclamante el 15 de febrero del mismo año, se inicia el procedimiento de responsabilidad patrimonial y se designa instructora del mismo.

**4.** Con fecha 8 de febrero de 2007, la instructora solicita a la Sección de Obras del Servicio de Mejoras Agrarias un informe que permita aclarar “la relación causa-efecto de los hechos denunciados”, si las obras “se encontraban abiertas”, si cumplían los requisitos “de seguridad y señalización para los usuarios” y “todas aquellas cuestiones” que la dirección de la obra considere relevantes.

Como contestación a dicha solicitud, con fecha 27 de febrero de 2007, el Director de las obras emite nuevo informe en el que señala que “todos los caminos de las obras” en la zona de concentración parcelaria de ....., que se “sitúan en el núcleo de ..... (...), habían recibido en los últimos días del mes de marzo de 2006, un tratamiento a base de zahorra artificial (...). Dicho tratamiento se considera adecuado tanto para la circulación de vehículos como

de personas y (...) varios de los caminos incluidos en esta obra finalizan con este tratamiento, siendo únicamente los (...) que dan acceso a edificaciones los que llevan un acabado posterior con aglomerado asfáltico". Añade que "las obras (...) se encontraban paradas desde el mes de mayo, no permaneciendo en la obra ningún tipo de maquinaria, ni personal trabajando, ni zanjas, ni materiales que pudieran representar algún tipo de peligro para el tránsito".

**5.** Con fecha 20 de febrero de 2007, la instructora requiere a la reclamante para que "aporte la valoración-evaluación económica de los daños producidos como consecuencia de la caída, junto con los documentos en base a los cuales se fundamenta dicha valoración".

Mediante escrito presentado el 23 de febrero de 2007, la interesada expone que "tengo aún fecha para revisión de mis lesiones el día 16 de marzo de 2007, por tanto estoy aún en proceso de curación". Añade que "se puede (...), sin perjuicio de ulterior valoración una vez me sea dada el alta definitiva por el traumatólogo, hacer una valoración aproximada de la reclamación, que se fija alrededor de 14.500 euros". Este importe comprende, según indica, "además de los daños o secuelas físicas (...), las morales y los perjuicios", y solicita se dicte propuesta de resolución o proyecto de acuerdo indemnizatorio.

**6.** Con fecha 16 de febrero de 2007, la correduría de seguros solicita, mediante fax, copia del expediente administrativo, que se remite junto con una relación de los documentos que lo integran el día 26 de febrero de 2007.

**7.** Mediante escrito de 27 de febrero de 2007, se comunica a la reclamante y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia, poniéndoles de manifiesto el expediente por un plazo de quince días, durante el cual podrán examinarlo, formular alegaciones y presentar los documentos que estimen oportunos. Asimismo, se relacionan los documentos obrantes en aquél.

**8.** Con fecha 16 de marzo de 2007, se persona en el Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Medio Rural y Pesca doña ..... y solicita copia de alguno de los documentos obrantes en el expediente, que se le facilitan, según diligencia incorporada al mismo.

**9.** Con fecha 19 de marzo de 2007, la reclamante formula alegaciones que sustancialmente se contraen a reproducir las realizadas con anterioridad. Señala que “el día 16 de marzo de 2007 se me hizo nueva revisión y sigo a tratamiento de mis lesiones, por tanto estoy aún en proceso de curación”, estima “la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial (...), sin perjuicio de ulterior valoración (...), en 14.500 euros, estando computados los daños y perjuicios morales”, y añade que “existe clara relación causa-efecto entre la actuación por falta de prevención, reparación y cuidado de la zona donde suceden por parte de la Administración, y las lesiones que padezco, por lo que procede la indemnización solicitada”.

**10.** La correduría de seguros, mediante fax de 28 de marzo de 2007, comunica a la compañía aseguradora la remisión del oficio de puesta de manifiesto del expediente.

**11.** Con fecha 30 de marzo de 2007, la instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial, por “no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños que se reclaman (...) y el funcionamiento de los servicios del Principado de Asturias, ni concurrir los requisitos esenciales para el nacimiento de la responsabilidad”, y en concreto porque, “con los datos aportados por la interesada”, no se ha acreditado que “la caída se haya producido como consecuencia del mal estado del camino (...); tales extremos sólo encuentran justificación en lo afirmado por la interesada, lo que no es bastante para que sean considerados como ciertos”.

**12.** Mediante providencia de la Consejera de Medio Rural y Pesca, de 30 de marzo de 2007, se acuerda suspender el plazo de resolución del procedimiento con efectos desde esa misma fecha “y hasta que el Consejo Consultivo emita el dictamen preceptivo”. Dicha providencia se comunica a la interesada, sin que conste en el expediente la fecha de su recepción.

**13.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de abril de 2007, registrado de entrada el día 17 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm. ....., de la Consejería de Medio Rural y Pesca, cuyo original adjunta.

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 Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo dispuesto en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), 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.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada 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 caso ahora examinado, se presenta la reclamación el 21 de noviembre de 2006, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 30 de octubre de 2006, por lo que es claro que fue 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, observamos que, habiendo propuesto la interesada en su reclamación la práctica de prueba documental y testifical, no se ha dictado resolución de apertura del preceptivo periodo para su práctica ni determinado su plazo, ni se han realizado todas las propuestas, en particular la testifical, sin que conste la preceptiva resolución motivada de la instructora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento de Responsabilidad

Patrimonial. A pesar de la citada omisión, dado que la testifical solicitada pretendía acreditar el estado en que se encontraba el camino y que consta en el expediente informe de la Policía Local de ..... al respecto, en virtud del principio de economía procesal no se estima necesaria la retroacción de actuaciones, porque es de prever, en buena lógica, que se produciría la misma propuesta de resolución. Sin perjuicio de lo expuesto, no deberá dictarse resolución que ponga fin al procedimiento en vía administrativa sin que en ella se motive cumplidamente el rechazo de la prueba testifical, de conformidad con la norma citada y en aras de la ineludible preservación del principio de contradicción y del derecho de defensa de la interesada. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

También advertimos que, si bien en la propuesta de resolución se indica que la persona que tomó vista del expediente es la representante legal de la interesada, no se ha dejado constancia en éste de dicho extremo, como resultaría necesario dado el carácter formal que preside la actuación administrativa.

**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".

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 sostiene su reclamación en los daños físicos y morales sufridos como consecuencia de una caída en un camino vecinal debido al mal estado del mismo.

En cuanto a los daños alegados, resultan acreditados los de carácter físico mediante un informe médico adjuntado al escrito de reclamación en el que se consignan sus lesiones.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica sin más la declaración de responsabilidad de la Administración, toda vez que es preciso examinar si, una vez acreditadas las circunstancias en que se produjo, guarda relación con el funcionamiento del servicio público.

Según la reclamante, las lesiones se produjeron a consecuencia de la caída acaecida en un camino vecinal debido al mal estado en que se encontraba y a su falta de señalización. Sin embargo, no existe prueba alguna, aparte del relato de hechos que efectúa la interesada, que demuestren el hecho mismo de la caída, que ésta se hubiera originado en el lugar señalado y, menos aún, que hubiera sido ocasionada por el deficiente estado de aquél. La prueba testifical que propone se dirige únicamente a justificar este último extremo, es decir, “el estado en que se encontraba el camino en cuestión”, y los distintos informes y testimonios incorporados al expediente dan por supuesta la caída, pero no la acreditan. Así, el informe de la Policía Local se refiere al estado del terreno a las 17:00 horas del día 31 de octubre, cuando la caída habría ocurrido -según la interesada- sobre las 11:00 horas del día 30 de octubre. Igualmente, el informe emitido por la empresa constructora, a petición de la Consejería actuante, describe el estado del terreno “donde se produjo la caída, según la información recibida del hijo de la accidentada”, sin que conste que la hubiera presenciado. En consecuencia, este Consejo Consultivo sólo puede concluir que no se ha acreditado la existencia misma de la caída por cuyas lesiones se reclama indemnización, ni que, en su caso, hubiera acontecido en el camino vecinal que se indica, lo que impide valorar la existencia de nexo causal entre las lesiones producidas y el funcionamiento de los servicios públicos.

La carga de la prueba de los hechos en los que se basa una reclamación de responsabilidad patrimonial pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, y es doctrina de este Consejo Consultivo que cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, tal carencia es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación, toda vez

que impide pronunciarse sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado; relación 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, atendida la observación esencial contenida en el cuerpo del dictamen, debe desestimarse la reclamación formulada por doña .....

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

Vº. Bº.

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.