

Expediente Núm. 347/2010  
Dictamen Núm. 81/2011

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de marzo de 2011, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 1 de diciembre de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por ....., por las lesiones sufridas por una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 8 de abril de 2010, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Avilés una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública.

En su escrito expone que el día 30 de marzo de 2010, sobre las 20:30 horas, sufrió una caída en la vía pública, a “la altura del Hotel .....,” como “consecuencia de dos peldaños en condiciones inadecuadas”; trasladada a un centro hospitalario, se le diagnosticó “fractura de húmero y politraumatismo”, encontrándose “incapacitada para realizar sus ocupaciones habituales”, por lo que solicita, sin concretar la cuantía, una indemnización por daños y perjuicios. Al escrito de reclamación acompaña el informe médico del Servicio de Urgencias del centro hospitalario donde fue atendida el día del accidente, en el que consta el diagnóstico de “fractura cuello quirúrgico/troquiter húmero derecho”.

**2.** Con fecha 22 de abril de 2010, se comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, que el expediente se tramitará en el Servicio de Asuntos Generales, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

**3.** Mediante Decreto de Alcaldía de fecha 14 de mayo de 2010, notificado a la interesada el día 29 del mismo mes, se acuerda nombrar instructora del expediente, conceder un plazo de 15 días para que proponga las pruebas que estime oportunas para acreditar los hechos alegados y la relación de causalidad, y que precise el importe de la indemnización solicitada debidamente justificado, así como notificar lo acordado a la compañía aseguradora.

**4.** Con fecha de registro de 22 de junio de 2010, la interesada propone que se incorporen al expediente como medios de prueba los documentos que acompaña al escrito y que se practique la prueba testifical.

Adjunta al escrito la siguiente documentación: a) Informe de petición de interconsultas para el día 21 abril de 2010. b) Informe del centro hospitalario donde fue atendida el día del accidente.

5. Mediante escrito de fecha 29 de junio de 2010, se comunica a la interesada el día en que tendrá lugar la prueba testifical, por lo que se la requiere para que presente la relación de las preguntas que desee formular. El día 8 de julio de 2010, la interesada presenta escrito en el que indica únicamente que en la prueba testifical la testigo “relate los hechos acontecidos”, sin aportar listado alguno de preguntas.

6. El día 16 de julio de 2010, se toma declaración a la testigo propuesta, quien manifiesta tener relación de amistad con la hija de la reclamante, y afirma que “era el día de la procesión de San Pedro”, que iba “la reclamante caminando delante de la testigo y a la altura de la entrada del Palacio ..... se cayó de repente”, y añade que “en ese momento había en la calle mucha gente presenciando la procesión”. A las preguntas planteadas por la instructora, contesta que “la vio caer, pero había mucha gente alrededor”, que donde cayó existen “en esa zona dos peldaños”, y que “entre la testigo y la reclamante había más personas en medio”; finalmente, afirma “que no sabe precisar cómo se produjo la caída, no sabe si fue un mal paso, un resbalón”.

7. Mediante escrito de fecha 25 de agosto de 2009, el Jefe de la Policía Local emite un informe al respecto en el que consta que el día del accidente dos Agentes, “mientras se encontraban realizando un servicio, observaron (...) a una señora sentada en la silla de una terraza con claros síntomas de encontrarse mal”, al dirigirse a ella manifiesta “que instantes antes se había caído en las escaleras, frente al hotel, y que le dolía mucho el hombro derecho”.

8. Con fecha 18 de octubre de 2010 emite informe la Jefa de Sección de Mantenimiento y Conservación, con el visto bueno del Jefe del Servicio, en el que se indica que no consta “ningún trabajo de reparación en el lugar indicado en la reclamación”, añade que, girada visita de inspección, “el pavimento está

en perfecto estado, no apreciando defectos que puedan ocasionar" la caída alegada.

**9.** El día 22 de octubre de 2010, se comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días.

**10.** Con fecha 11 de noviembre de 2010, la interesada presenta en una oficina de correos un escrito de alegaciones en el que reitera que la caída sufrida fue "como consecuencia de dos peldaños que se encontraban en condiciones inadecuadas", y que el Ayuntamiento "obvió sus obligaciones para con los ciudadanos" al "no vigilar que las aceras y las vías públicas se encuentren en perfectas condiciones", debiendo haber "reparado los escalones en mal estado".

Cuantifica la indemnización en diez mil doscientos diecisiete euros con treinta y dos céntimos (10.217,32 €), en concepto de 128 días improductivos y 5 puntos por secuelas definitivas.

Acompaña a su escrito un informe, de fecha 4 de noviembre de 2010, del responsable del Servicio de Rehabilitación de su centro de salud, en el que consta la duración del tratamiento de rehabilitación al que ha sido sometida.

**11.** El día 24 de noviembre de 2010, la instructora del expediente formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación. Argumenta que "los presuntos desperfectos en los escalones no han sido mostrados por la reclamante, en ningún momento", y añade que "tampoco ha acreditado la relevancia causal que los mismos, en el caso de existir, pudieran tener en su accidente".

**12.** Mediante Decreto de Alcaldía de fecha 24 de noviembre de 2010 se acuerda suspender el plazo para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición al Consejo Consultivo del preceptivo dictamen y la

emisión del mismo, dando traslado de ello a la interesada y a la compañía aseguradora.

**13.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de diciembre de 2010, registrado de entrada el día 13 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 Avilés 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, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Avilés, 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 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 Avilés 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 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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 8 de abril de 2010, y la caída por la que se reclama tuvo lugar el 30 de marzo del mismo año, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

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

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.

Por último, se aprecia que, iniciado el procedimiento con la presentación de la reclamación, el día 8 de abril de 2010, en la fecha -24 de noviembre de 2010- en la que la Administración pretende suspender el plazo para resolverlo -más aún a la 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 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de

acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

**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 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, 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 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.-** Reclama la interesada a la Administración una indemnización por los daños sufridos tras una caída que considera causada por el mal estado de dos peldaños en una vía pública.

Consta en el expediente un informe del centro sanitario público donde fue atendida el día del accidente, en el que se diagnosticó a la interesada “fractura de cuello quirúrgico/troquiter húmero derecho”, por lo que podemos dar por acreditada la efectividad de tales daños personales.

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, hemos de determinar cómo se produce la caída y si esta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas, en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso.

Antes de analizar si el servicio público municipal ha cumplido sus obligaciones de mantenimiento, debemos examinar las circunstancias del accidente, sin las cuales no es posible establecer el nexo causal entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial.

En el escrito de reclamación la interesada dice haber caído “como consecuencia de dos peldaños en condiciones inadecuadas”, añadiendo en el de alegaciones que el Ayuntamiento “debería haber reparado los escalones en mal estado”; sin embargo, en ningún momento concreta en qué consisten las deficiencias alegadas, y menos aún acredita la existencia de las mismas, por lo que no es posible conocer la entidad de las supuestas anomalías ni valorar su relevancia. La interesada tampoco aporta ninguna prueba acerca de cómo ocurrieron los hechos, a excepción de la testifical, cuya práctica no refleja con certeza el modo de producirse la caída ni la causa, ya que la testigo, si bien afirma que vio caer a la interesada, no es capaz de precisar cómo se produjo la caída (“no sabe si fue un mal paso, un resbalón”), puesto que en ese momento había más personas entre las dos, sin que en su declaración conste referencia alguna a la existencia de irregularidades en los peldaños.

Las diligencias policiales tampoco concretan nada al respecto, no se pronuncian sobre el posible motivo de la caída puesto que únicamente señalan que la interesada, cuando llegan los agentes, les manifiesta que acababa de caer “en las escaleras, frente al hotel”. Finalmente, en el informe del Servicio de Mantenimiento, Conservación y Medio Ambiente, consta que en el lugar de la caída “el pavimento está en perfecto estado, no apreciando defectos”.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia 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 principios jurídicos *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 definitiva, no hay prueba alguna que permita a este Consejo concluir que las consecuencias del accidente no son una concreción del riesgo general razonable que toda persona asume cuando transita por la vía pública, quien ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, de la morfología y características del pavimento -máxime cuando el suelo está revestido de materiales cuyo diseño suele incluir relieves y hendiduras-, y adoptar una precaución acorde con las circunstancias manifiestas de la vía pública y con las propias de su persona. 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, como sucede en el supuesto que nos ocupa, ya que se trata de una persona mayor que transita por unos escalones, lo que conlleva un riesgo adicional en sí mismo, y en un momento en el que se concentra gran cantidad de personas en ese lugar, al celebrarse una procesión. El instituto de la responsabilidad patrimonial no constituye un seguro universal que permita trasladar 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. Tal mutación sólo sería posible si ignoráramos que el carácter objetivo que se predica de la responsabilidad de la Administración únicamente despliega su eficacia si se acredita que los daños cuya indemnización se pretende son consecuencia del funcionamiento de los

servicios públicos, es decir, están relacionados causalmente con la actividad o la omisión de un deber de actuar de la Administración, lo que no se ha probado en este caso.

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

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.