

Expediente Núm. 157/2010  
Dictamen Núm. 85/2011

**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 10 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 V. E. de 24 de mayo de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones sufridas tras una caída en una acera en obras.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 23 de diciembre de 2009, se presenta en un registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de Gijón, por las lesiones sufridas tras una caída en una acera en obras, sobre las 16:30 horas del día 18 de marzo de 2009.

La reclamante afirma que “cayó al suelo (en la calle .....)” como consecuencia de unas obras de acondicionamiento (...) en la acera (...), la cual se encontraba con el suelo levantado, sin que existiese delimitación del perímetro de obras, que estaba abierto a la deambulacion de los viandantes y,

sin que (...) estuviese debidamente señalizada". Identifica a la empresa que realizaba las obras.

En cuanto a las lesiones, refiere "diagnóstico de 'contusión costal derecha; TCE sin pérdida de conocimiento; contusión rodilla izquierda, siendo dada de alta en el mismo día", y que "días después, el 27 de marzo, al persistir las molestias vuelve a ser ingresada (...) con el siguiente diagnóstico:/ hemorragia digestiva alta./ Anemia secundaria./ Transfusión sanguínea./ Hernia de hiato con erosiones en saco herniario./ Duodenitis erosiva./ Clotest negativo./ Fractura de cuarta a octava costilla izquierda". Relata la asistencia sanitaria que recibió, que su proceso de curación terminó el día 20 de julio de 2009, y que le quedaron "dolores en la rodilla izquierda", como secuela.

Valora las lesiones en seis mil catorce euros con cuarenta céntimos (6.014,40 €), por 125 días de baja (6 hospitalarios, 45 impeditivos y 74 no impeditivos) y 2 puntos de secuelas.

Reitera que sus lesiones tuvieron su origen en la caída que se produce en la calle, como consecuencia de la falta de señalización y delimitación de las obras de acondicionamiento de la acera, y considera que es clara la responsabilidad del Ayuntamiento de Gijón en el presente caso.

Adjunta, entre otros documentos: a) Informe de la Policía Local del día 30 de marzo de 2009, según el cual el día 19 del mismo mes dos agentes de la misma informan que fueron requeridos por el nieto de la reclamante, y comprueban que en la acera de la calle Reconquista se estaban realizando unas obras de acondicionamiento; "que la señalización para los peatones es muy deficiente, de manera que no se impide el acceso de los mismos a la zona de obras, permitiendo el paso por la parte levantada, para acceder a un supermercado allí ubicado, así como a los portales, siendo al parecer frecuentes los accidentes por motivo de las obras". b) Hoja de consulta en un centro sanitario público del día 19 de marzo de 2009. En "motivo de consulta" consta que la reclamante "refiere caída al suelo, tras resbalar, hace 24 horas. Acude por dolor en rodilla izquierda y en costado derecho que aumenta con la respiración" y que se deriva a centro hospitalario para valoración Rx por policontusiones costal D y rodilla I, tras caída. c) Hoja de Unidad Soporte Vital Básico del día 27 de marzo de 2009, en la que consta "mareos + pérdida de

conocimiento; melenas + dolor costado izdo./ Caída el día 18-3-09. Desde entonces, dolor en costado dcho., ahora dolor intenso en costado" izquierdo. d) Hoja de informe del Servicio de Digestivo de un hospital público, del día 1 de abril de 2009, relativo a ingreso el día 27 de marzo de 2009, en el que constan entre otras impresiones diagnósticas, la de "fractura de cuarta a octava costilla izquierda". e) Informe del día 20 de julio de 2009, de facultativo de un centro de salud, que consigna las veces que la reclamante fue atendida por contusión torácica y abdominal y complicaciones siguientes y que "persisten molestias rodilla" izquierda".

**2.** Con fecha 13 de enero de 2010, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita informe al Servicio de Obras Públicas sobre lo manifestado por la reclamante, teniendo en cuenta el informe de la Policía Local que ella misma aporta.

El día 21 de enero de 2010, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo informa que "en el lugar y fecha en los que supuestamente se produjo el accidente (...), se estaban realizando las obras de renovación de aceras en la calle ....., adjudicadas por el Ayuntamiento a la empresa ...../ En las fotografías que se adjuntan se puede observar el tipo de balizamiento empleado durante su ejecución. En general se estableció un camino lateral paralelo al bordillo en la zona de la calzada para el tránsito de los peatones, con acceso a cada portal mediante pasos con barandilla". Y hace constar que "no se tuvo conocimiento en ningún momento durante la ejecución de las obras de que se hubiesen producido accidentes entre los usuarios de la calle". Adjunta fotografías.

**3.** Por Resolución de la Alcaldía de 1 de febrero de 2010, se admite la prueba documental propuesta por la reclamante. Consta que se le notificó el día 8 del mismo mes.

**4.** El día 17 de febrero de 2010, mediante oficio de la Alcaldesa, se solicita informe a la empresa ....., sobre los hechos de la reclamación, teniendo en cuenta el informe de la Policía Local.

El día 3 de marzo de 2010, la citada entidad expone que “no hemos tenido conocimiento, hasta la presente comunicación, del supuesto accidente (...) a pesar de ser en hora laboral (16:30), según indican en su escrito”; “que dicha calle (...) se encontraba con el tráfico de vehículos cortado, habilitando la circulación de los peatones por la calzada, con accesos a los portales por medio de pasarelas”, y “que la señalización era la correcta, que figuraba en el Plan de Seguridad de la obra, estando supervisada diariamente, tanto por los servicios de prevención propios, como ajenos, así como por los del propio” Ayuntamiento de Gijón.

5. Con fecha 6 de abril de 2010, se notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Figura incorporado al expediente un escrito de la reclamante del día 8 de abril de 2010, en el que autoriza a dos letrados para que, en este procedimiento, actúen en su nombre.

El día 12 de abril de 2010 se persona en las dependencias municipales uno los letrados autorizados por la reclamante para examinar el expediente, que se le facilita.

El día 14 de abril de 2010, la reclamante presenta en un registro municipal un escrito de alegaciones en el que da por reproducido su escrito inicial. Concluye que ha quedado acreditado que sufrió una caída “debido a la existencia de unas obras de acondicionamiento en la acera de la calle Reconquista defectuosamente señalizadas”, se remite al informe de la Policía Local y dice que “cuando se produjeron los hechos no se encontraba en la zona ni el encargado, ni ningún operario” de la empresa, y que “lo mismo sucedió cuando comparecieron los agentes de la Policía Local”. Reitera solicitud de indemnización.

6. Con fecha 15 de mayo de 2010, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, pues considera que no se puede exigir a la Administración una vigilancia extraordinaria, “ya que es imposible que se pueda desplegar una vigilancia tan

intensa y puntual sobre las obras que se realizan que sin mediar tiempo, obligue a la Administración a actuar”, y que “en modo alguno ha habido prueba directa del modo en que se produjo” la caída.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de mayo de 2010, registrado de entrada el día 26 de mayo de 2010, 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 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 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 Gijón, 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 Gijón 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 23 de diciembre de 2009, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 18 de marzo del mismo año, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado, sin necesidad de esperar la determinación del alcance de las secuelas.

**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.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que habiendo asumido la instrucción del mismo el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, se suscriben por otros órganos administrativos diversas actuaciones que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, deberían haberse resuelto por el propio órgano instructor. La segunda se produce porque 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.

Por último, se aprecia que en el momento de emitir el presente dictamen se ha rebasado 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.-** La reclamante interesa indemnización por las lesiones que sufre tras una caída en la vía pública el día 18 de marzo de 2009. A este Consejo no le ofrece duda la realidad de las policontusiones sufridas, que constan en el informe médico que aportó, y cuyo alcance analizaremos si concurren los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial que se reclama.

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, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

La reclamante atribuye los daños a las obras de acondicionamiento en la acera. 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 los efectos de comprobar la relación de causalidad entre el daño alegado y el citado servicio público, se requiere, con carácter previo, determinar las circunstancias exactas de la caída de la reclamante. Aunque en su escrito inicial no especifica el modo en que la caída se produjo, ante los servicios sanitarios refirió haber caído tras resbalar. Sin embargo, no ha aportado prueba alguna de que la caída se haya producido en una vía pública, ni en la forma que refiere. Dichas consideraciones sólo se deducen de sus manifestaciones, lo que no es bastante para tenerlas por ciertas.

Tampoco cabe entender suficientemente probado el estado de las obras y su señalización en el momento en el que se produce el accidente. La reclamante aporta un informe de la Policía Local en el que consta que “la señalización para los peatones es muy deficiente”, si bien lo refiere al hecho “de que no impide el acceso de los mismos a la zona de obras, permitiendo el paso por la parte levantada, para acceder a un supermercado allí ubicado, así como a los portales”. Sobre este punto, el informe del Jefe de la Sección Técnica de Apoyo reconoce “que se estableció un camino lateral (...) para el tránsito de los peatones, con acceso a cada portal mediante pasos con barandilla”. Esta circunstancia, por sí misma, no puede entenderse como un peligro para la deambulación, dado que su finalidad es conciliar la presencia de obras en la vía pública con el inevitable acceso de los viandantes a determinados lugares, siempre que se realice con garantías suficientes de seguridad. Lo relevante, sin embargo, es que no se ha acreditado mediante ninguna prueba gráfica el estado de la vía pública en el momento y en el lugar de la caída. Esta falta de prueba impide verificar a este Consejo las condiciones concretas de seguridad existentes y, en su caso, una posible falta de diligencia por parte de la Administración en el modo de señalar y delimitar las obras que pudiera causar un riesgo cierto para los peatones.

Como ha manifestado 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 plasmados en los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impide apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

En conclusión, no podemos apreciar nexo de causalidad entre el daño sufrido por la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos del Ayuntamiento de Gijón, por falta de prueba sobre el hecho y el lugar de la caída, y sobre el estado en que se encontraban la acera en obras cuando dice la interesada que resbaló.

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. 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.