

Expediente Núm. 73/2011  
Dictamen Núm. 124/2011

**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 31 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 16 de marzo de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado formulada por ....., por los daños ocasionados como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 2 de marzo de 2010 tiene entrada en el registro general del Ayuntamiento de Grado una reclamación de responsabilidad patrimonial suscrita por un letrado en nombre y representación de la perjudicada, por los daños ocasionados a causa de una caída en la vía pública.

Refiere quien suscribe el escrito de reclamación que su representada sufrió una caída en la acera de la calle que identifica, “al haber cedido a su paso una rejilla de conducción de aguas el día 21 de febrero de 2010”, señalando seguidamente que el accidente “se produjo a causa del mal estado de sujeción de la rejilla del alcantarillado situada en dicha acera, la cual al encontrarse suelta provocó su deslizamiento al ser pisada por mi mandante y consecuentemente su caída”.

Relata que “la lesionada fue atendida el mismo día de la caída en el Centro de Salud de Grado y evacuada posteriormente” al Hospital ....., “habiéndosele diagnosticado luxación del primer dedo de la mano izquierda y rotura de una muela./ Por estos hechos se levantó atestado por la Policía Local que ha sido remitido al (...) Ayuntamiento y cuya unión al expediente expresamente se insta”.

Finaliza el escrito señalando que “desde este mismo momento se formula reclamación de responsabilidad patrimonial por todos los daños y lesiones causados y que se acrediten hasta la total sanidad e indemnidad de la lesionada”.

Al citado escrito adjunta una copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Poder general para pleitos otorgado por la perjudicada a favor, entre otros, del letrado que suscribe el escrito de reclamación. b) Hoja de atención en la consulta de Urgencias del centro de Salud ..... el día 21 de febrero de 2010, en el que consta “dolor en zona mandibular izda. Dolor e impotencia funcional en 1 dedo mano izda. secundario a caída casual en la calle -alcantarilla-, la acompaña al centro la Policía. Se deriva a Traumatología”.

2. El día 3 de marzo de 2010, el Alcalde de Grado suscribe una diligencia en la que hace constar que “se incorpora al expediente informe realizado por la Policía Local en fecha 24 de febrero de 2010”, relativo a la caída, al que se adjuntan cuatro fotografías del lugar del accidente, y en el que se consigna que

personados dos agentes en el lugar de los hechos “observaron que una mujer tenía diversas lesiones al haberse caído al suelo, al parecer, como consecuencia de haber tropezado con un tramo de rejilla de desagüe ubicada en la acera, la cual, y a juicio de los Policías actuantes, se encontraba apoyada en otro tramo de rejilla, con lo que al pisar en el punto de unión se produjo un hundimiento, que fue lo que presuntamente pudo ocasionar el accidente”.

**3.** En fecha que no consta, por resultar ilegible la del sello, se recibe en el registro municipal un escrito en el que el representante de la perjudicada cuantifica la indemnización solicitada en seis mil cuatrocientos euros con setenta y cinco céntimos (6.400,75 €), por los conceptos de “102 días impeditivos”, un punto de secuela, “corrección 10%” y factura de un centro dental. A este escrito adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos:

a) Informe de un médico de atención primaria, fechado el día 22 de junio de 2010, en el que se señala que la paciente presenta “luxación interfalángica distal dedo gordo mano izquierda el 21-2-2010./ Rehabilitación desde el 4 de mayo hasta el 3 de junio de 2010./ Permanece dificultad y dolor para la flexión de tercera falange de dicho dedo”. b) Hoja del Área de Urgencias de un hospital público, fechada el día del accidente, en la que se anotan “trauma facial”, “historia caída por alcantarilla por lesión mandibular” y “deformidad 1º metacarpofalángica”, apreciándose en los estudios complementarios “luxación falángica distal 1º dedo mano” y prescribiéndose “inmovilización con férula” y control por el Servicio de Cirugía Plástica en 9 días. c) Justificante de asistencia a diez sesiones de fisioterapia en un centro sanitario público. d) Informe de una clínica odontológica privada en la que se anota que la perjudicada “acudió a la consulta el día 9 de marzo de 2010, refiriendo molestias en región mandibular izquierda, tras recibir un fuerte golpe en dicha zona por una caída días antes, según asegura la paciente./ Se realizan radiografías periapicales de la zona y se observa fractura de la corona del segundo molar inferior izquierdo con

afectación pulpar". e) Factura de la misma clínica por importe de 170 euros en concepto de "endodoncia" y "gran reconstrucción en 37".

4. Mediante Decreto de 12 de noviembre de 2010, notificado al representante de la perjudicada el día 17 del mismo mes, el Alcalde de Grado acuerda iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, "conceder a la reclamante un plazo de diez días para que presente cuantas alegaciones, documentos e información estime oportunos, así como la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse", informarle del plazo máximo para la resolución y notificación, y de los efectos del silencio administrativo transcurridos seis meses desde la entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, y designar instructor y secretaria del procedimiento.

5. El día 26 de noviembre de 2010, se recibe en el registro municipal un escrito en el que el representante de la perjudicada manifiesta "que ya ha realizado en su reclamación inicial las alegaciones oportunas" y que "propone como medios de prueba toda la documental obrante en el procedimiento, y además el informe médico de fecha 21 de julio de 2010 que en este momento se adjunta". En él, suscrito por un facultativo de Atención Primaria, se anota que la paciente "presenta impotencia funcional y dolor que le impide la total flexión de la articulación metacarpo-falángica" del primer dedo de la mano izquierda.

6. Mediante acuerdo del Instructor "se dispone la conservación de la prueba documental (...) que debe surtir plenos efectos en este procedimiento" y "se solicita informe al Servicio Municipal de Obras".

7. El día 21 de diciembre de 2010, la Encargada General de Obras del Ayuntamiento informa que "después de contactar con los operarios del Servicio Municipal de Obras, en función de sus manifestaciones (...) no es posible

determinar, en el día de hoy, el estado de la calle en esa fecha en concreto, por lo que nos remitimos al informe de la Policía, si bien es cierto que desde este servicio suele ser necesario reponer y reparar dichas rejillas a lo largo del año”.

**8.** Con fecha 21 de enero de 2011, el instructor acuerda la apertura del trámite de audiencia, lo que se notifica a la parte reclamante el día 25 del mismo mes.

**9.** El día 2 de febrero de 2011 se recibe en el registro municipal el escrito de alegaciones formulado por la representación de la perjudicada en el que se altera la cuantificación de la indemnización solicitada, que asciende ahora a diez mil seiscientos ochenta y tres euros con noventa y tres céntimos (10.683,93 €), en concepto de 72 días improductivos, 31 días no improductivos, 7 puntos de secuela, corrección 10% y factura centro dental. En cuanto a la relación de causalidad, se afirma en el mismo escrito que “resulta palmario el mal estado de la rejilla de conducción de aguas que cede al ser pisada, encontrándose en medio de la acera y en zona habilitada para la circulación de personas”. Al citado documento se adjunta informe de valoración del daño corporal suscrito por un facultativo de la sanidad privada en el que se afirma que la perjudicada presenta secuelas que pueden evaluarse en 7 puntos.

**10.** Con fecha 14 de marzo de 2011, el Instructor del procedimiento acuerda “estimar parcialmente la reclamación formulada (...) por ser conforme a derecho, debiendo fijarse la indemnización (...) por importe de 5.595,62 €”. Se expresa en la citada propuesta que “en el presente supuesto la actividad probatoria desplegada, en concreto la prueba documental viene a afirmar que ha de reputarse suficiente para acreditar la veracidad de los hechos en que la recurrente funda su pretensión -caída en la acera de la calle (...), al haber tropezado con la rejilla allí existente, lo que le provocó la caída-./ Por tanto, se estima acreditada la existencia de nexo causal entre el daño y el

funcionamiento de los servicios municipales, por lo que procede la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración. La existencia de las lesiones está asimismo acreditada con los informes clínicos del hospital (...) y centro de salud (...). En concreto resulta acreditada la lesión de luxación interfalángica distal dedo pulgar mano izquierda, permanece dificultad y dolor para la flexión de tercera falange de dicho dedo y fractura de la corona del segundo molar inferior izquierdo con afectación pulpar./ Valorando la prueba en conjunto, parece más acertado estimar los días de baja y secuelas que se van a detallar, y que se desprende de los informes médicos de instituciones públicas, sin que del informe del médico (privado) se justifique mínimamente la existencia de otras secuelas fisiológicas que autorice una mayor valoración que la que se dirá, a saber:/ 72 días improductivos: 3.863,52 €; 31 días no improductivos: 895,28 €; 1 punto de secuela: 666,82 €; factura del centro dental: 170 €".

**11.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de marzo de 2011, 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 Grado, objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

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 Grado, 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto.

El Ayuntamiento de Grado 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 2 de marzo de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 21 de febrero del mismo año, por lo que, aun sin tener en cuenta la fecha de curación, 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, se ha practicado un trámite de audiencia, y se ha elaborado una propuesta de resolución.

No obstante, apreciamos que a la fecha 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.-** Es objeto de nuestro análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la perjudicada reclama a la Administración municipal una indemnización por los daños sufridos a causa de una caída en la vía pública.

En lo que a la efectividad de aquellos se refiere, los informes médicos de asistencia prestada a la interesada el día de la caída acreditan que se produjo una luxación falángica distal del primer dedo de la mano izquierda y una “lesión mandibular”, sin mayor precisión.

Sin embargo, no se ha probado que la fractura molar que presenta la perjudicada se haya producido a causa del accidente. Los informes de asistencia sanitaria inmediatamente posterior a la caída no dejan constancia de esta lesión, a pesar de que el daño, al parecer, podía observarse a simple vista, según se desprende del escrito de reclamación presentado el día 2 de marzo de 2010, en el que se hace referencia a la “rotura de una muela”, si bien el diagnóstico clínico de la fractura no se realiza sino hasta el día 9 del mismo mes, resultando llamativo que entre la caída y la primera asistencia odontológica hayan transcurrido más de dos semanas pese a la entidad de la lesión, que implicaba “afectación pulpar” y que requirió una “gran reconstrucción” para su tratamiento, según se expresa en la documentación aportada por la parte.

Tampoco pueden darse por probadas las secuelas alegadas, pues la parte interesada, sobre la que recae la carga de la prueba, no ha aportado informe alguno de los servicios sanitarios que trataron la luxación -en particular los de cirugía plástica y rehabilitación, según resulta de la documentación incorporada al expediente-, de los que resulte que, finalizado el proceso de curación, han quedado a la perjudicada daños permanentes e irreversibles.

En cualquier caso, la existencia de unos daños efectivos, evaluables económicamente e individualizados 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 el daño que ésta acarrea es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Respecto a la primera de las cuestiones, con el informe policial incorporado al expediente cabe considerar acreditado que la caída en la calle efectivamente se produjo y consta que, en la acera donde tuvo lugar el accidente, existía un defecto en la disposición de una rejilla de desagüe que hacía que la misma se hundiese al paso de los peatones, aunque solamente si se pisaba la rejilla en un determinado punto. Sin embargo, no se ha acreditado que haya sido esta deficiencia, con exclusión de cualquier otra causa, la que haya ocasionado la caída.

En efecto, los agentes de policía -que no presenciaron el accidente- no dan por cierto que la imperfecta disposición del elemento de desagüe haya dado lugar al percance, pues anotan en su informe que el hundimiento de la rejilla al ser pisada "fue lo que presuntamente pudo ocasionar el accidente". Además, ha de destacarse que la reclamante hace referencia en el escrito de reclamación a un supuesto "deslizamiento" de la rejilla como concausa del accidente que no constata la Policía Local personada en el lugar de los hechos tras el suceso, ni se produce necesariamente cuando se pisa la rejilla en el punto señalado, como evidencia la fotografía número 1 relativa al estado de las rejillas, incorporada al informe policial.

La parte no propone ninguna otra prueba de que la caída se haya producido como consecuencia de la imperfección señalada y, en estas circunstancias, su solo testimonio no puede tenerse por cierto.

Como ha señalado este Consejo en anteriores dictámenes, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que se produjeron los hechos, 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, e impide, por sí misma, 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 presentada por .....

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE GRADO.