

Dictamen Núm. 276/2020

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

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de diciembre de 2020, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 25 de septiembre de 2020 -registrada de entrada el día 30 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en un paso de peatones al tropezar en el pavimento de baldosa táctil para personas invidentes.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** El día 9 de octubre de 2018, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Avilés una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones derivadas de una caída sufrida el día 27 de septiembre de 2018, “a la altura del número 19 de la calle .....”.

Señala que “el accidente fue consecuencia de la pérdida de inercia por la frenada que me ha supuesto pisar los dispositivos que se han instalado en el paso de cebra para personas invidentes”.

Solicita ser indemnizada “en la cuantía que corresponda” e identifica a una persona como testigo del percance.

Adjunta fotografías del lugar de la caída y de la lesión sufrida, así como una copia del informe del Servicio de Urgencias del Hospital ..... y del “parte al Juzgado de Guardia”.

El parte de asistencia sanitaria por lesiones dirigido al Juzgado de Guardia, de 28 de septiembre de 2018, recoge como lugar del accidente la “calle ....., de Avilés, y describe las lesiones en el momento del ingreso como “herida incisa en rodilla derecha, erosiones en codos y palmas de ambas manos”, precisándose que “la paciente sufrió el accidente el 27 de septiembre y fue atendida en este centro de salud”.

El informe del Servicio de Urgencias del Hospital ....., de 1 de octubre de 2018, refleja como motivo de la consulta “gonalgia dcha. tras caída hace 4 días”, reseñándose que fue “valorada por su médico, que puso dos grapas por herida inciso-contusa y remite para valoración Rx”. Se le recomienda “rodillera elástica”, analgesia y control por parte de Atención Primaria.

**2.** Requerida la subsanación de su reclamación, la interesada presenta el día 10 de diciembre de 2018 un escrito en el que concreta que “el (...) incidente alegado fue causado por la elevación del paso de peatones, que me produjo la caída, además había cristales en el suelo (...). No tengo idea de la indemnización que tengo que solicitar”.

Acompaña una copia de la hoja de “episodios” del centro de salud correspondiente al 10 de diciembre de 2018 en la que figura la atención dispensada y su evolución, y proporciona los datos del testigo que propone.

**3.** Mediante Decreto del Concejal Responsable del Área de Urbanismo y Planificación de 12 de diciembre de 2018, se acuerda el nombramiento de instructora del procedimiento y recibir el mismo a prueba a fin de que la reclamante, en el plazo de diez días, proponga los medios de que pretenda

valerse. Asimismo, se acuerda admitir la práctica de la prueba testifical como “declaración jurada, firmada por los testigos”, en la que se habrá de dar respuesta a las cuestiones que se plantean en el Decreto.

Consta en el expediente la notificación a la interesada de la citada resolución, mencionándose en ella la fecha de recepción de su reclamación.

**4.** Con fecha 27 de diciembre de 2018 la perjudicada presenta un escrito al que adjunta la declaración jurada del testigo propuesto. En ella este afirma que el día 27 de septiembre de 2018 y en el lugar señalado auxilió “en una caída a una mujer” con la que no tiene ninguna relación, precisando que “la vi y socorrí ya en el suelo (...), a las 13 horas”, y deja constancia de que el día era “claro y soleado” y que “no intervino la Policía Local”, ya que “la trasladé yo a un servicio médico pues la herida no dejaba de sangrar con un corte importante”.

**5.** Mediante Decreto del Concejal Responsable del Área de Urbanismo y Planificación de 25 de febrero de 2019, se dispone cambiar el nombramiento de instructor del procedimiento.

**6.** Con fecha 28 de febrero de 2019, previa solicitud formulada por el Instructor del procedimiento, se incorpora al expediente el informe emitido por la Jefa de la Sección de Mantenimiento y Conservación del Ayuntamiento de Avilés. En él reseña que “no consta en este Servicio el incidente reclamado”, ni tampoco hay “informe de la Policía Local en el expediente”. Añade que “girada visita de inspección se comprueba que a fecha de este informe no existen defectos ni desperfectos en el pavimento de baldosa táctil del paso de peatones en la zona señalada (...). El pavimento de baldosa táctil de botón color rojo instalado en el citado paso de peatones cumple con la normativa vigente, siendo antideslizante, con las pendientes admisibles adecuadas y en perfecto estado”.

**7.** El día 15 de abril de 2019, el Instructor del procedimiento requiere a la interesada para que especifique el importe de la indemnización que reclama, acordándose la suspensión del procedimiento hasta su efectivo cumplimiento.

La reclamante atiende al requerimiento efectuado y cuantifica las lesiones sufridas en doce mil seiscientos cuarenta y tres euros con setenta y tres céntimos (12.643,73 €), que desglosa en “días de tratamiento o recuperación” y “secuelas moderadas”.

**8.** Evacuado el trámite de audiencia, la interesada presenta el 2 de agosto de 2019 un escrito de alegaciones en el que indica que “no está conforme con la resolución aportada, ya que considera que no han sido estudiadas ni valoradas las pruebas que presenta”, por lo que reclama una “nueva valoración”.

**9.** A solicitud del Instructor del procedimiento, la compañía aseguradora de la entidad local presenta el 19 de septiembre de 2019 un informe en el que pone de manifiesto que “de acuerdo a las fotografías aportadas por la reclamante no existe defecto alguno (...). Indica que también había cristales, si bien estos no se aprecian en las fotografías”, concluyendo que “las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración”.

Por lo que respecta a las lesiones, señala que “la caída ocurre el día 27-9 produciéndose una herida inciso-contusa en la rodilla que precisó de limpieza y dos grapas que fueron retiradas el día 4 de octubre, por lo que la reclamante precisó de 7 días para su curación que entendemos no resultaron impositivos para el desarrollo de las actividades cotidianas, que podrían cuantificarse en unos 217 euros”.

**10.** Mediante oficio de 25 de septiembre de 2019, el Instructor del procedimiento comunica a la interesada la apertura de “un nuevo trámite de audiencia” durante un plazo de diez días.

No consta en el expediente que se hayan presentado alegaciones.

**11.** Con fecha 30 de enero de 2020 el Instructor del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella señala que, “si bien es cierto que puede considerarse acreditada (...) la existencia de un daño físico sufrido por la reclamante ya existente en la fecha en que (...) dice haberse caído, con el alcance del correspondiente informe clínico, ningún hecho más

que sea ocasionador de responsabilidad está probado”, a lo que añade que “no hay indicios suficientes para considerar la existencia de pavimento de baldosa táctil en el acceso al paso de peatones a la altura del número 19 de la calle ..... como causa única, o siquiera suficiente, de la caída de la reclamante”, quien “no aporta indicio probatorio ninguno de la dinámica de la caída”. Considera probado el buen estado de conservación y adecuación del pavimento objeto de análisis.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de septiembre de 2020, 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 en soporte digital.

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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), 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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o acto que motive la indemnización o se manifieste 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 9 de octubre de 2018, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 27 de septiembre del mismo año, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

De conformidad con la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, observamos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar reparamos en que, si bien la interesada ha sido informada al inicio de la tramitación de la fecha de entrada de su solicitud en el registro municipal a efectos de instar la subsanación de la misma, no se le ha comunicado el plazo legalmente establecido para la resolución y notificación del procedimiento, ni tampoco los efectos del silencio administrativo, en los términos exigidos en el artículo 21.4 de la LPAC.

En segundo lugar, en el Decreto del Concejal Responsable del Área de Urbanismo y Planificación de 12 de diciembre de 2018 se indica que la

Instructora del procedimiento acuerda “admitir la totalidad de la prueba documental aportada junto al escrito inicial”, así como “la práctica de la prueba testifical propuesta (...), que consistirá en la aportación por la reclamante al expediente administrativo de declaración jurada”. Como hemos indicado en anteriores ocasiones a ese órgano consultante respecto a la incorporación al procedimiento de los documentos que los interesados aporten con su reclamación, este Consejo Consultivo viene declarando que no requiere acto formal alguno de admisión, ni conlleva la necesidad de realizar práctica alguna, tan solo la de su toma en consideración y valoración, dado que, según se infiere del artículo 67.2 de la LPAC, la documental que se presenta con la solicitud inicial no puede confundirse con la posible práctica de pruebas, en el trámite correspondiente, propuestas por los interesados en su escrito inicial y admitidas durante la instrucción del procedimiento, o de aquellas otras que, de oficio, acuerde el órgano instructor. En cuanto a la práctica de la prueba testifical propuesta por la interesada, en puridad esta no es admitida por la Instructora del procedimiento -como se pretende-, habiéndose instado en su lugar la aportación de una mera declaración jurada del testigo por parte de la reclamante, sin que pueda obviarse la distinta significación de uno y otro medio probatorio. Como viene señalando este Consejo (entre otros, Dictamen Núm. 209/2019), la propia naturaleza de la prueba testifical requiere, para tener la fuerza probatoria que le es inherente, intermediación con el órgano instructor, de tal forma que le permita formar su convicción sobre lo sucedido en el caso concreto y asegurar el principio fundamental de contradicción, como reiteradamente viene declarando el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 15 de octubre de 2001 -ECLI:ES:TS:2001:7861-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). De ahí que no proceda suplantar la testifical solicitada por una declaración escrita del testigo presencial. Recordamos pues a la autoridad consultante que este proceder aboca a la Administración instructora a asumir la veracidad del relato fáctico que pretende corroborarse por la testifical -salvo en el supuesto de que la declaración jurada lo contradiga-, a la vez que suscita en la interesada la legítima convicción de que la fuerza probatoria de ambas pruebas -documental y testifical- es semejante.

Finalmente, se aprecia 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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

**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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. 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 34 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 LRBR), 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 una indemnización por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída ocurrida en una zona peatonal a la altura del número 19 de la calle ....., de la localidad de Avilés, y que considera derivada “de la pérdida de inercia por la frenada que me ha supuesto pisar los dispositivos que se han instalado en el paso de cebra para personas invidentes”, sobre la una de la tarde de un día del mes de septiembre, y sin lluvia, apreciándose en el momento del percance buena visibilidad.

Queda acreditada en el expediente la realidad de ciertas lesiones achacables a una caída, a tenor del contenido de la documentación clínica aportada.

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, siendo preciso examinar si se dan en el caso concreto las circunstancias que permitan reconocer a la perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos

legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si la lesión ha sido o no 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. Por tanto, la Administración municipal está obligada a mantener las mismas en un estado adecuado para garantizar la seguridad de quienes transitan por ellas, 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 u omisión de tal actividad.

En el supuesto examinado, debemos comenzar analizando si ha quedado acreditada la realidad de la caída. Frente a lo expuesto en la propuesta de resolución -donde se afirma que "la reclamante no aporta indicio probatorio ninguno de la dinámica de la caída"-, cabe señalar que, bien entendido que la mera declaración de la víctima no resulta suficiente como prueba de la misma a efectos de imputar el daño alegado a la Administración, de manera que aun constando la realidad y certeza de unos daños la falta de prueba sobre la causa determinante de estos es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración (por todos, Dictamen Núm. 109/2019), en el caso que nos ocupa no se dan tales circunstancias. Del conjunto de la documentación obrante en el expediente se desprende que la accidentada fue atendida, no cuatro días después como se recoge la propuesta de resolución, sino el mismo día del percance y al siguiente en un centro de salud, desde donde se remite un parte de lesiones al Juzgado de Guardia indicando como causa probable de las mismas una caída casual en el lugar indicado por aquella, constatándose una herida en la rodilla derecha y erosiones en codos y palmas de las manos; signos todos ellos indicativos de una caída hacia delante. Además, debe valorarse la declaración jurada presentada por un testigo accidental que, si bien -en lo que se centra la

propuesta de resolución- no ve la caída, afirma haberse encontrado a la reclamante en el suelo sangrando abundantemente por la rodilla. Explica, además, que a causa de tal sangrado la acompaña a un centro de salud, lo que a la vista de su exposición de los hechos justifica que no se diera aviso a la Policía Local. Por tanto, debemos considerar suficientemente acreditada la realidad de la caída en el momento y lugar indicados por la perjudicada.

Habiendo sido probada la realidad del percance y sus consecuencias lesivas, resta determinar si concurre relación de causalidad que permita la imputación del daño a la Administración municipal. Dado que la reclamante indica como causa del accidente "pisar los dispositivos que se han instalado en el paso de cebra para personas invidentes", a la vista de la documentación obrante en el expediente podemos concluir que las consecuencias de la caída se achacan propiamente a la falta de idoneidad de un elemento diferenciado en el pavimento de baldosa táctil colocado con la finalidad de que las personas invidentes puedan advertir la cercanía del paso de peatones. En las fotografías que acompaña a su reclamación se aprecia claramente una zona de tránsito amplia, en perfecto estado de conservación y con dos tipos de baldosas, diferenciándose la zona limítrofe al paso de cebra por el color y relieve de aquellas. A ello debe añadirse que el lugar del accidente se encuentra en la calle donde la interesada tiene su domicilio, lo que debe ser tenido en cuenta para valorar que se trata de una zona conocida por ella, sin que el cambio de pavimento pueda suponerle una sorpresa en su paso por la acera.

La ausencia de desperfectos en la zona es confirmada por la Jefa de la Sección de Mantenimiento y Conservación del Ayuntamiento de Avilés, que informa de que "el pavimento de baldosa táctil de botón color rojo instalado en el citado paso de peatones cumple con la normativa vigente, siendo antideslizante, con las pendientes admisibles adecuadas". Teniendo en cuenta el perfecto estado de conservación del tramo de acera, y que la reclamante relaciona la caída con un tipo de pavimento que cumple con las exigencias impuestas normativamente para garantizar la seguridad de las personas que caminan sobre él, no cabe admitir la existencia de relación de causalidad entre el servicio público cuya prestación compete a la Administración municipal y las lesiones sufridas. La mención -que no aparece en la reclamación inicial- a la

existencia de cristales en el suelo puede justificar el corte sufrido en la rodilla por la accidentada, pero ello no puede considerarse probado sin que figure en la documentación clínica ni en la declaración jurada presentada por el testigo ninguna referencia a tal circunstancia, a lo que cabe añadir que no se atisba abandono alguno de la obligación de limpieza de los servicios municipales; máxime cuando en las imágenes aportadas por la reclamante se aprecia una calle en perfecto estado de conservación en cuanto a la limpieza y recogida de residuos se refiere.

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

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.