

Dictamen Núm. 77/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de mayo de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 13 de marzo de 2025 -registrada de entrada el día 18 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por las lesiones padecidas como consecuencia de la caída sufrida en una zona de dominio público portuario de titularidad autonómica.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 27 de marzo de 2023, se presenta en el Registro Electrónico de la Administración General del Estado una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la, entonces denominada, Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, suscrita por el propio interesado, por los daños padecidos a causa de un accidente acontecido en la zona portuaria de San Juan de la Arena.

Expone que, el día 22 de septiembre de 2021, mientras caminaba por “el paseo", sufre una caída “como consecuencia del mal estado de la acera, con losetas rotas y un desnivel existente sin ningún tipo de señalización, cayendo al suelo y resultando con lesiones que precisaron asistencia médica”.

Según señala, tras el percance, se le diagnosticó “esguince grado II del (ligamento lateral externo) del tobillo derecho”, para cuyo tratamiento se pautó vendaje y “tratamiento analgésico, reposo y hielo”. Según refiere, el día 11 de noviembre de 2021 “se le recomienda iniciar tratamiento rehabilitador, realizando un total de 20 sesiones hasta el 04-04-2022”, fecha en que, “a la vista de la buena evolución se suspende el tratamiento”, considerándose estabilizadas “sus lesiones”.

Solicita ser indemnizado en la cantidad de siete mil quinientos cincuenta y ocho euros con trece céntimos (7.558,13 €) por los conceptos de 50 días de perjuicio particular moderado -caminando con muletas- y 143 días de perjuicio personal básico.

Entiende que existe relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, al no haber adoptado el titular del demanio en el que se produjo el percance “las medidas necesarias”, al objeto de evitar la presencia de “elementos peligrosos para la circulación”. Tras afirmar que “resulta aplicable la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados”, reprocha al servicio público no haber respetado lo establecido en tal norma y, en particular, que no existiera “ninguna señal de advertencia de las losetas rotas y del desnivel existente, que convertían el pavimento en una superficie irregular y peligrosa para los peatones, con el resultado desafortunado, objeto de esta reclamación”.

Acompaña copia de dos fotografías de los desperfectos causantes del accidente, en las que se aprecia una zona de pavimento conformado por lascas de pizarra de diferentes tamaños, encastradas en una superficie de hormigón -a modo de embaldosado- en la que, como consecuencia de la ausencia de varias

de las piezas de pequeña magnitud, se producen diversos desniveles; asimismo, aporta un plano aéreo del lugar y copia de diversos informes médicos.

2. Con fecha 3 de abril de 2023, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la, entonces denominada, Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial del Principado de Asturias requiere al interesado para que aporte, en el plazo de diez días, “información sobre el lugar exacto en el que acontecieron los hechos” y presente “documentación acreditativa de la indemnización solicitada”.

Dicho requerimiento es atendido el día 12 del mismo mes, fecha en la que se registra un escrito en el que se señala que la documentación acreditativa de la indemnización ya se aportó junto con la solicitud inicial. A dicho documento, adjunta nuevas fotografías “donde se pueden ver los edificios situados al fondo y a la derecha y el estado del pavimento donde tuvo lugar el accidente para una mejor localización”. En las imágenes se aprecia una amplia zona peatonal en la que dos lajas de pizarra desprendidas del pavimento se encuentran amontonadas en la zona central del paseo.

3. El día 12 de mayo de 2023 el Jefe del Servicio de Asuntos Generales solicita al Servicio de Puertos que informe sobre las siguientes cuestiones: “Si el personal del servicio tuvo conocimiento del percance indicado (...). Croquis del lugar en que suceden los hechos, así como señalización de posibles advertencias de paso o de otro tipo a los usuarios (...). Cuanta información y aclaraciones consideren oportuno remitir respecto a los desperfectos que presentan los adoquines de la zona y obligaciones que el Servicio (...) tiene al respecto (se adjuntan fotografías que remite el reclamante)”, y también cualquier otro dato “que sirva para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa”.

4. Con fecha 3 de octubre de 2023 la Jefa de la Sección de Puertos e Infraestructuras del Transporte libra un informe en el que refiere que “el personal del Servicio no tuvo conocimiento del mencionado accidente en el día

antes señalado. Por otro lado, no fue requerida su presencia en el teléfono del que dispone para emergencias puntuales./ El lugar de los hechos es una infraestructura portuaria competencia de este servicio (...) en cuanto a conservación y mantenimiento, dado que se encuentra en la zona adscrita al Puerto de San Juan de la Arena. Se encuentra dentro de la zona delimitada como dominio público marítimo terrestre portuario. Se adjunta señalización advirtiendo de diversos peligros presentes en toda la zona de dominio portuario, entre ellos, suelo resbaladizo y encontrándose la señal de advertencia de peligros a escasos metros del lugar del percance./ A continuación se aclaran las condiciones físicas de la acera que presentaban dicho día: (...) La capa superficial de la acera está conformada por lajas de pizarra a modo de baldosas, sobre base de cemento. (...) En la zona del percance se observa la no presencia de las piezas de pizarra". Al informe, incorpora una fotografía que muestra la señal de peligro ubicada, según señala, "a escasos metros" del lugar del percance.

5. El día 4 de octubre de 2023 la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería instructora comunica al interesado la apertura del trámite de audiencia por plazo de 10 días, sin que conste la realización de actuación alguna en dicho trámite.

6. Con fecha 5 de febrero de 2024 la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico solicita al corredor de la compañía aseguradora que "realice examen y valoración de las secuelas físicas que alega el reclamante, a fin de determinar la indemnización que, en su caso, pudiera corresponderle".

En un informe librado el día 13 del mismo mes, la compañía aseguradora realiza una "valoración médica con el baremo del 2021", en la que se consideran 50 días de perjuicio personal particular moderado y 33 días de perjuicio personal básico, "sin secuelas". En un correo electrónico, de fecha 22 de noviembre de 2024, se cuantifican los citados perjuicios en 3.782,13 euros, y en otro posterior, de 2 de enero de 2025, se justifica el cálculo de la

valoración de daños efectuada por la compañía aseguradora. En este último documento se expresa que, en el curso de su visita, el paciente aporta un "certificado" de una clínica de fisioterapia en el que "consta que realiza un total de 35 sesiones" y una "hoja de firmas" de 15 sesiones de rehabilitación de fisioterapia de otra clínica distinta, para hacer, a continuación, la siguiente "interpretación del caso": "Dado que el paciente aporta certificación (...) según la cual hace 35 sesiones que inicia el 15-11-21, se deduce que estas son las indicadas el 11 de noviembre, pero con evidente intención, me niego a pensar en olvido, no se dice cuando las finaliza ni se aporta hoja de firmas./ Esas 20 sesiones indicadas médicamente se han finalizado el 14-12-21 (día 83)./ Si como se certifica (...) hace otras 15 (sesiones), las habría finalizado el 04-01-22 (día 104). Para estas últimas (...), no consta indicación médica y, por otra parte, no existe ningún documento que nos informe qué (tratamientos), situación clínica, ni la evolución que ha experimentado la lesión, que haga necesarias esas 15 (sesiones) a mayores de las 20, sí documentadas e indicadas médicamente./ En el mismo sentido, desde la fecha teórica de finalización de las 35 (sesiones), 04-01-22 (día 104), hasta el 04-04-22 (día 194), no consta situación clínica ni (tratamientos) aplicados", concluyendo que "el alta médica puede establecerse el 14-12-21 (día 83), fecha de finalización de las 20 (sesiones) indicadas médicamente, siendo, por otra parte, un número de (sesiones) y duración del proceso razonable./ En mi criterio los 194 días son absolutamente desproporcionados y no existe documento médico alguno que los justifique". Sobre los días considerados como moderados-básicos, refiere que "consta que es portador de vendaje funcional hasta el 28-10-21 (día 36), caminando con bastón hasta el 11-11-21 (día 50)" y valora "como días moderados hasta el 11-11-21 (50), siendo básicos los restantes 33 hasta el 14-12-21", fecha en que finaliza el tratamiento de 20 sesiones.

7. El día 31 de enero de 2025 la Jefa de la Sección instructora formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al considerar que "no resulta acreditado el accidente" pues "el personal del Servicio de Puertos e

Infraestructuras de Transporte del Principado de Asturias informó en base a la información facilitada por el Guardamuelles del Puerto de San Juan de la Arena, que el personal del servicio no había tenido conocimiento del mencionado accidente en el día señalado ni fue requerida su presencia en el teléfono que disponen para emergencias puntuales” y, además, el reclamante “no ha aportado ningún otro medio de prueba que acredite que la caída sea consecuencia del mal estado de la calzada, tan solo un informe médico por un tropiezo en una acera, no habiendo aportado ningún otro documento que permita constatar dicho accidente ni acreditar que haya sufrido un daño efectivo a consecuencia de la utilización de un servicio público”. A mayor abundamiento, entiende que no cabe apreciar “antijuridicidad en el evento lesivo ni prueba alguna al respecto que permita verificar la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño sufrido”, pues el lugar de los hechos corresponde a una zona “con amplia visibilidad a ambos lados y señalizada con la advertencia de diversos peligros presentes en toda la zona de dominio portuario, entre ellos, suelo resbaladizo, encontrándose la señal de advertencia de peligros a escasos metros del lugar del percance”. Por otra parte, asumiendo las consideraciones alcanzadas en el informe de la compañía aseguradora, estima que los días solicitados como perjuicio personal básico “no están acreditados”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de marzo de 2025, 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, 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 del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido 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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está el interesado activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada como 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 el 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 asunto ahora examinado, la reclamación se presenta el día 27 de marzo de 2023 y puesto que, según resulta de la documentación aportada por el interesado, el seguimiento clínico de la lesión sufrida finaliza el 4 de abril de 2022, fecha esta en la que el médico que le atiende constata que la evolución ha sido “buena” y que “no precisa efectuar seguimiento”, debe concluirse que la acción fue tempestivamente ejercitada.

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.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia del interesado y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos diversas irregularidades en el curso de la instrucción que, según señala el artículo 75.1 de la LPAC, tiene por finalidad “la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”. Así, pese a su trascendencia, la instrucción realizada no ha alcanzado a esclarecer el mecanismo causal determinante del accidente que el reclamante atribuye a la presencia de “losetas rotas y un desnivel existente sin ningún tipo de señalización”, aunque sin llegar a especificar en qué medida tales desperfectos contribuyeron a la generación del daño por el que se reclama, ni las circunstancias en que se produjo el percance, desconociéndose si era de día o de noche o si alguien presencié la caída, extremos estos que podría haber intentado esclarecer la instrucción mediante la formulación del oportuno requerimiento al efecto. Por otra parte, apreciamos que el informe del servicio afectado no aporta una cuantificación, siquiera aproximada, de los desniveles que se aprecian en las imágenes aportadas por el reclamante. En este punto hemos de recordar, tal y como indicamos en la Memoria de 2022, que en este tipo de procedimientos deben incorporarse al expediente las referencias métricas de la irregularidad denunciada, con lo que se evita tener que recurrir a la valoración subjetiva de imágenes -aportada por los reclamantes o por los propios servicios afectados- que no avalan una medición exacta o nítida. Así, los partes instruidos por la fuerza pública, cuando existan, o el informe del servicio responsable no solo han de describir de forma precisa la entidad del desperfecto, sino que deben

aportar al efecto algún elemento objetivo de medición o contraste; e incluso cuando tal medición no se haya efectuado, el informe del servicio responsable puede ofrecer elementos que justifiquen una valoración por referencia del defecto, pues obran en su poder datos sobre las dimensiones de las losetas y demás elementos de la vía pública que facilitan en muchos casos, aún tiempo después de reparado, concretar el alcance del deterioro que se pretende evaluar. Ahora bien, las irregularidades mencionadas tienen, en este caso concreto, una trascendencia meramente formal, pues carecen de incidencia a la hora de resolver el asunto por las razones que más adelante se indicarán.

Asimismo, se aprecia que, con posterioridad a la celebración el trámite de audiencia se ha continuado la instrucción del procedimiento con el análisis de los daños, por parte de la compañía aseguradora, sin dar la oportunidad al interesado de conocer y, en su caso, rebatir los resultados de dicha estimación en un nuevo trámite de audiencia. Al respecto cabe recordar que, según establece el artículo 82.1 de la LPAC, la audiencia a los interesados tendrá lugar “instruidos los procedimientos e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución” y será “anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que estos formaran parte del procedimiento”. La razón de que se facilite al interesado el conocimiento del expediente, una vez culminadas las actuaciones de instrucción, obedece a la finalidad de salvaguardar el derecho de defensa de los interesados, el cual tiene como presupuesto el conocimiento de todos los elementos de juicio -que luego serán objeto de valoración en la resolución del procedimiento- en igualdad de condiciones respecto de la Administración actuante. Por esta razón, como venimos señalando desde el inicio de nuestra función consultiva, la realización de actos de instrucción, sin celebración del trámite de audiencia con posterioridad, conllevará la necesidad de retrotraer las actuaciones al objeto de practicar el trámite indebidamente omitido en los casos en que se aprecie indefensión de los interesados. Entendemos que tal circunstancia no se da en el asunto que analizamos, en el que las precisiones

introducidas por la compañía aseguradora, a propósito de la cuantificación del daño, no son determinantes del sentido de la resolución que habrá de adoptarse.

Finalmente, observamos 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 21.2 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 este 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 aquellos, 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.- En el presente asunto se imputan a la Administración autonómica las lesiones sufridas tras una caída, que el reclamante atribuye “al mal estado de la acera, con losetas rotas y un desnivel existente sin ningún tipo de señalización”.

La documentación clínica aportada acredita la realidad de ciertos daños físicos, con independencia de cuál deba ser su valoración económica, cuestión esta que solo abordaremos de concurrir el resto de requisitos generadores de la responsabilidad que se demanda. 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 al interesado el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento del servicio público y, para ello, resulta ineludible partir del conocimiento del modo y circunstancias en que aquellos se produjeron; es decir, determinar los hechos por los que se reclama.

Al respecto, la única prueba aportada por el interesado es el informe médico fechado el día 30 de septiembre de 2021, en el que el facultativo actuante anota como causa del daño la referida por el propio paciente en el curso de la anamnesis: “ayer caída con entorsis de tobillo derecho tras tropezar en una acera”.

Como ya hemos señalado en anteriores ocasiones (por todos, cabe citar nuestros Dictámenes Núm. 20/2024 y 17/2025), al objeto de tener por probados los hechos objeto de reclamación, resulta singularmente relevante la coherencia del relato del reclamante con los hechos acreditados y con el contexto en que se producen. Así, quien se conduce rectamente y sin fisuras, bien puede servirse de pruebas indirectas o indiciarias -tales como la idoneidad de las deficiencias existentes en el viario para provocar un determinado accidente- para que se tengan por probados extremos no atestiguados, pero sí plenamente concordantes con los evidenciados. Pero esto no es lo que sucede en este caso, en el que el interesado modifica, a lo largo de la instrucción del procedimiento, la identificación del punto concreto en el que tuvo lugar el percance; así, mientras que las fotografías que adjunta al escrito inicial de solicitud muestran una zona de pavimento en la que -al faltar varias piezas de pequeña magnitud- aparecen diversos desniveles de no muy grandes dimensiones, sin embargo, en las imágenes aportadas -en respuesta al requerimiento de identificación del lugar exacto en el que tuvo ocasión el percance- se muestra una zona distinta del itinerario peatonal en la que dos lajas de pizarra desprendidas y desplazadas de su ubicación original se encuentran amontonadas en la zona central del paseo. Nos enfrentamos, por tanto, a un caso en el que, no solo se carece de cualquier referente distinto a las declaraciones del propio perjudicado, sino que, además, la actuación de este a lo largo de la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, al modificar la identificación del punto exacto en que tuvo lugar el accidente y, consecuentemente, del defecto supuestamente desencadenante del percance, impide confirmar la verosimilitud de su relato fáctico.

Como viene señalando este Consejo desde el inicio de su función consultiva, aun constatando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de este es razón suficiente para desestimar la reclamación, toda vez que la carga de la prueba de los hechos en los que se basa la pretensión pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad del perjuicio alegado con el servicio público y su antijuridicidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración. Tal circunstancia es motivo suficiente para desestimar la pretensión indemnizatoria.

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,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.