

Expediente Núm. 18/2005  
Dictamen Núm. 13/2006

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Bastida Freijedo, Francisco*  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*Fernández García, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 26 de enero de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 13 de diciembre de 2005, examina el expediente relativo a la reclamación sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por doña ....., por las lesiones sufridas por una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha de registro de entrada 27 de junio de 2005, doña ..... presenta ante el Ayuntamiento de Gijón escrito manifestando que ha sufrido una caída en la calle ..... y que, como consecuencia de ello, ha sufrido unos daños, imputando la responsabilidad a la Administración municipal, en cuanto responsable del mantenimiento y conservación de los servicios municipales, solicitando que se la indemnice por los daños producidos por la caída.

2. Expone la reclamante en su escrito que “El día 8 de junio de 2005 sufrí una caída al cruzar el paso de peatones de la calle ....., el paso situado en paralelo a la calle ....., en la zona del Parque .....”.

Añade que “la causa única y exclusiva de la caída fue el tropezar con un adoquín que sobresalía y a día de hoy sobresale sobre el nivel normal del resto de la calzada”.

En lo que a los daños sufridos se refiere, la reclamante considera que, como consecuencia de la caída, hubo de ser atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital de ..... donde se le diagnosticó “traumatismo frontal, además sufrí contusiones en la rodilla, hombro y derrame en la zona frontal sobre el ojo derecho. Fue preciso practicar radiografías para descartar fractura”.

Por último, solicita indemnización en base al funcionamiento anormal de los servicios municipales “por los daños que la referida caída me ha producido, una vez se haya producido mi total curación, dando traslado en su caso a la entidad aseguradora correspondiente”. Asimismo solicita que por los servicios municipales competentes “se certifique el estado de los adoquines en el lugar reseñado”. Aporta adjunto a su escrito de reclamación: fotocopia del parte médico de fecha 8 de junio de 2005, elaborado por el Área V de Urgencias del Hospital de ....., y fotografía del estado de la calzada el día de la caída.

3. Durante la instrucción del expediente administrativo se incorporan al mismo, los siguientes documentos:

a) Oficio del Ayuntamiento de Gijón sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta, en que solicita la emisión de informe: con fecha 5 de julio de 2005, a la Correduría de Seguros ....., S.A., que representa a la titular de la póliza, a la Compañía aseguradora del Ayuntamiento de Gijón ....., al Jefe de la Policía Local de Gijón y al Jefe del Servicio de Obras públicas del Ayuntamiento de Gijón; con fecha 22 de agosto de 2005, a la sociedad contratista del mantenimiento del viario público municipal; con fecha 16 de septiembre de 2005, a la compañía aseguradora .....

b) Escrito de fecha 8 de agosto de 2005, de la Correduría de Seguros ..... S.A., en que se pone de manifiesto que la Compañía aseguradora es ..... S.A. y se solicita del Ayuntamiento de Gijón la siguiente documentación: Informe Técnico del lugar de ocurrencia, pruebas presentadas por la perjudicada e informe policial (si consta).

c) Informe de la Policía Local de fecha 25 de julio de 2005 que indica que no hay constancia alguna en la Jefatura Policial de los hechos sobre los que se formula reclamación de responsabilidad patrimonial.

d) Informe Técnico del Servicio de Obras públicas de fecha 18 de agosto de 2005, en que se señala que "efectivamente había un adoquín suelto en la calle ....., el cual se encontraba fuera de la zona señalizada para el paso con seguridad de los peatones". Añade que "el Ayuntamiento de Gijón está haciendo un gran esfuerzo en pro del mantenimiento y conservación del mobiliario y pavimentos de la ciudad, lo cual se ve reflejado en el notable aumento de medios destinados en el reciente contrato adjudicado para la conservación respecto del anterior". Y que "las prioridades de actuación se centran especialmente en los pavimentos peatonales y zonas de cruce en calzadas".

e) Informe de la empresa contratista, de fecha 15 de septiembre de 2005, en que se señala que "el estado en que se encontraba el lugar del supuesto accidente, es el de un adoquín suelto que se mueve ligeramente pero que no se hunde ni se sale de su sitio, quedando al mismo nivel que el resto, aunque se pise" y añade que "dicho adoquín quedaba fuera del paso de peatones" y que fue éste reparado "nada más se tuvo constancia de la existencia de tal desperfecto, quedando en perfecto estado".

f) Informe de ..... S.A., de fecha 23 de septiembre de 2005, que expresamente señala que "a la vista de los antecedentes, informes y documentos que obran en nuestro poder, entendemos que ninguna responsabilidad es imputable al Excmo. Ayuntamiento de Gijón".

g) Escrito de fecha 26 de septiembre de 2005, de la Correduría de Seguros ..... S.A. dirigido al Ayuntamiento de Gijón, en que aporta y remite a éste el escrito ya emitido el día 23 de septiembre de 2005 por la Compañía

aseguradora ..... S.A., en el que se manifiesta que no existe constancia de reclamación alguna presentada en las dependencias policiales, y añade que la zona está adoquinada y “el adoquín está fuera de la zona de paso de peatones, y solo se mueve ligeramente pero no se sale del sitio ni está roto y la zona a tenor de las fotografías es la de una zona adoquinada”. Añade, además, que “la propia perjudicada habla de tropezón y en el parte de Urgencias se señala `caída al enganchar el tacón´, por lo que entienden que no existe responsabilidad municipal en el mencionado asunto”.

4. Concluida la fase de instrucción del procedimiento, con fecha 13 de octubre de 2005, sin que conste la fecha de su notificación a la interesada, se inicia el trámite de audiencia, facilitando a la reclamante una relación de los documentos obrantes en el procedimiento para que, a la vista del expediente instruido, pueda obtener copia de los documentos que estime convenientes y, en su caso, formular las alegaciones que estime oportunas.

5. Con fecha 11 de noviembre de 2005, don ....., en representación de doña ....., previa autorización por ésta otorgada a su favor mediante escrito de fecha 8 de noviembre de 2005, comparece ante el Servicio Jurídico del Ayuntamiento de Gijón a fin de examinar el expediente.

6. Con fecha 24 de noviembre de 2005, el letrado don ....., en representación de doña ....., consulta el expediente administrativo abierto en materia de responsabilidad patrimonial y presenta escrito de alegaciones en el que señala, respecto del informe emitido por el Servicio de Obras Públicas, que “si éste se elabora teniendo en cuenta la fotografía aportada por esta parte y que figuran en el folio 4 del expediente, el informe falta a la verdad en cuanto a la situación del adoquín”. Sigue manifestando que el adoquín que provocó el daño está situado “entre la línea transversal de detención de los vehículos y el paso de peatones a unos 20 centímetros de éste y a casi dos metros del borde de la línea reseñada. Espacio éste sí de seguridad para el paso de peatones”, por lo

que entiende que el antedicho informe del Servicio de Obras Públicas no puede estar refiriéndose al mismo adoquín sino a otro diferente ya que, en caso contrario, tal informe estaría faltando a la verdad.

Añade además, respecto del informe emitido por la empresa contratista, que “el 15 de septiembre es evidente que no se están refiriendo al adoquín que provocó la caída de Doña ....., porque dice que `se mueve ligeramente pero no se hunde ni sale de su sitio, quedando al mismo nivel que el resto´. De las fotografías se deduce que sí sobresale y considerablemente del resto. Así que no sabemos a que adoquín se están refiriendo el 15 de septiembre cuando la caída se produjo el 8 de junio”.

En relación con el Informe de ..... S.A., se alega no aportar dato ni emitir informe alguno, sino sólo ceñirse a lo señalado por los anteriores informes emitidos, insistiendo en que éstos confunden el objeto de lo denunciado o, de lo contrario, falseando, en todo caso, la verdad de lo ocurrido.

Insiste, finalmente, en sus alegaciones, en la ubicación del adoquín que provocó la caída de la reclamante, y solicita se declare la responsabilidad del Ayuntamiento de Gijón por el anormal funcionamiento del servicio público, cifrando su pretensión indemnizatoria en setecientos ochenta y nueve euros con veinticuatro céntimos (789,24 euros), aplicando el baremo establecido en la Resolución de 7 de febrero de 2005 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, atendidos los 25 días invertidos en la curación, de los cuales, 8 estuvo impedida para el ejercicio de sus ocupaciones habituales y precisando los 17 restantes para la desaparición total de las mismas.

**7.** Con fecha 2 de diciembre de 2005, por el Director de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Gijón se elabora propuesta de resolución en la que propone desestimar la reclamación presentada por cuanto “de las pruebas aportadas se desprende que no se dan los presupuestos necesarios para apreciar la responsabilidad patrimonial pretendida por doña .....”.

8. Con fecha 5 de diciembre de 2005, se dicta resolución por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón en que ordena la remisión del expediente de responsabilidad patrimonial al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para la emisión de dictamen preceptivo.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de diciembre de 2005, registrado de entrada el día 16 de diciembre de 2005, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del expediente administrativo núm. .... iniciado a instancia de doña ....., frente al Ayuntamiento de Gijón, 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 según 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 Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Gijón, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** De conformidad con 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), la interesada está activamente legitimada para solicitar la reparación del daño causado, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los

hechos que originan la reclamación. Por su parte, el Ayuntamiento de Gijón está legitimado pasivamente en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** La reclamación se insta dentro del plazo establecido por el artículo 142.5 de la LRJPAC, que 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 el caso examinado, ocurridos los hechos el día 8 de junio de 2005, la reclamante presenta su escrito el día 27 del mismo mes y año.

**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, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, Reglamento de Responsabilidad Patrimonial).

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites legal y reglamentariamente establecidos de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia al interesado y propuesta de resolución.

No obstante, se aprecia que ha sido rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. En efecto, presentada la reclamación el día 8 de junio de 2005, se concluye que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 13 de diciembre de 2005, el plazo de resolución y notificación ha sido sobrepasado. No obstante, ello no impide la resolución de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4.b) de la referida LRJPAC.

Asimismo, se observa en el expediente la omisión de actos expresos de tramitación e instrucción tales como la diligencia de incoación del expediente con expresión de la fecha y el correspondiente nombramiento de instructor y su

notificación a la interesada, habiendo continuado la Administración la tramitación del expediente por los cauces legalmente previstos. A pesar de ello, en lo actuado, no se deduce que la citada omisión haya generado indefensión en la reclamante, dado que aunque no existe constancia de la comunicación de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, pudo e hizo esa parte valer sus derechos en el momento y dentro de los trámites procedimentalmente oportunos, sin siquiera formular alegación alguna al respecto, por lo que, en aplicación del principio de economía procesal, no cabe estimar necesaria la retroacción de actuaciones cuando, de subsanarse el defecto procedimental, es de prever, en buena lógica, que se produciría la misma propuesta de resolución.

**QUINTA.-** Nuestro ordenamiento jurídico construye un sistema de responsabilidad objetiva sin culpa de las Administraciones Públicas, fundamentado en el artículo 106.2 de la Constitución Española de 1978, cuyo tenor literal 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”. Esa ley es la LRJPAC, que extiende la responsabilidad como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos tanto al funcionamiento normal como anormal (artículo 139.1).

En el ámbito de la Administración Local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de 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”.

Estos preceptos sientan el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, excepto en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea

consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. 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 tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado, 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 un daño o lesión antijurídica, 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 caso que se examina, se formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración municipal (Ayuntamiento de Gijón) por las lesiones sufridas por una caída, consecuencia del mal estado de la vía pública. La apreciación de la existencia de responsabilidad por parte de la Administración exige que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. En el caso que se examina, se formula la reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por una caída debida, según aduce la reclamante, al mal estado de la vía pública. Tendremos, pues, que dilucidar con carácter previo cuál es a este respecto la competencia municipal, para luego examinar si se puede establecer un nexo causal entre el ejercicio de la misma y el daño alegado.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que “El Municipio ejercerá en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: d) “pavimentación de las

vías públicas urbanas” y, el artículo 26.1 del mismo cuerpo legal, que los “Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes” y, entre los señalados en el apartado a) menciona la “limpieza viaria” y la “pavimentación de las vías públicas”. Se trata de una competencia que, lógicamente, comporta también el mantenimiento de la pavimentación de los viales municipales en un estado adecuado para la seguridad ciudadana, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente, que evite riesgos innecesarios a los viandantes.

**SÉPTIMA.-** Procede, en consecuencia, que analicemos si concurre o no relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

En el caso que se examina consta debidamente acreditado en el expediente el alcance de la lesión, como demuestra el parte médico expedido por el Área de Urgencias del Hospital .....

Asimismo, ha quedado suficientemente probado que en la pavimentación de la calle ..... de Gijón, lugar en que sucedió el accidente, existía un adoquín suelto, tal y como se acredita en el informe emitido por el Jefe del Servicio de Obras Públicas con fecha 18 de agosto de 2005, en que se reconoce que “efectivamente había un adoquín suelto en la calle .....", y en el Informe emitido por la empresa contratista, que refiere que “El estado en que se encontraba el lugar del supuesto accidente es el de un adoquín suelto, que se mueve ligeramente pero que no se hunde ni se sale de su sitio, quedando al mismo nivel que el resto, aunque se pise”, hecho que corroboran tanto las fotografías aportadas por la reclamante junto a su escrito inicial de reclamación, como las posteriormente aportadas acompañando al escrito de alegaciones y tras el trámite de audiencia.

Ahora bien, examinado el expediente debemos señalar que toda la argumentación y las alegaciones formuladas por la reclamante en apoyo de su pretensión, giran en torno a las fotografías por ella aportadas y, muy concretamente, en base a la fotografía incorporada y señalada como folio número 4 del expediente. Además, en el escrito de alegaciones que formula al

trámite de audiencia realiza un pormenorizado análisis de la ubicación y estado del supuesto adoquín causante del daño, describiendo con detalle tanto la vía pública como el referido adoquín.

Sin embargo, examinadas por este Consejo Consultivo las referidas fotografías, se advierte que, a pesar de lo detallado de la descripción del adoquín, es lo cierto que, si bien resulta posible identificarlo, no existen, sin embargo, pruebas suficientes que demuestren de forma inequívoca ni la forma en se produjeron la lesiones, ya sea por enganche en el adoquín del tacón de uno de sus zapatos, ya sea como consecuencia de un tropiezo, ni lo que es más importante, que la caída causante del daño hubiera sucedido, precisamente, en ese lugar señalado.

Por ello, concluimos que, salvo lo declarado por la propia reclamante, no existe prueba alguna, tales como el atestado policial o informes o declaraciones testificales, que demuestren de forma indubitada que el accidente se haya producido concretamente en el referido adoquín de la calle ....., por lo que estimamos que no existe nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6ª, "La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico."

Por lo anterior, no constando acreditada la concurrencia de un nexo causal directo e inmediato entre la actuación de la Administración y la lesión producida, entiende este Consejo Consultivo que no debe responder el

Ayuntamiento de Gijón por los daños y perjuicios ocasionados a la reclamante, derivados del accidente sufrido.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón, desestimando la reclamación presentada por doña .....

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.