

Expediente Núm. 96/2006  
Dictamen Núm. 105/2006

**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 11 de mayo 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 esa Alcaldía de 28 de febrero de 2006, examina el expediente relativo a la reclamación sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo 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 21 de diciembre de 2004, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito de doña ....., enunciado como denuncia, manifestando que “con fecha 18 de noviembre de 2004 iba caminando por la calle ..... a la altura del número ..... cuando, debido al mal estado de las baldosas que bordean la boca de riego y la misma boca del riego, tropecé cayendo bruscamente al suelo”. Relata, a continuación, que como consecuencia

de la caída se le diagnosticó, en un primer momento, “rotura del húmero del brazo izquierdo”, inmovilizándosele en consecuencia dicho brazo. Posteriormente, continúa refiriendo que, “a principios del mes de diciembre (...) me realizaron una segunda placa observando que así mismo, había fractura de troquíter debida a la caída”. Sobre la base de todo ello, señala que lo comunica “a los efectos oportunos informándoles que reclamaré por las lesiones que he sufrido (...) por lo que solicito me indiquen la compañía de seguros contratada por ese Ayuntamiento para estas contingencias a fin de tratar este asunto directamente con la misma”. Finaliza su escrito indicando que “existe Acta Notarial efectuada en el lugar (del accidente) y varios testigos de la caída”, y señalando un domicilio concreto “a efecto de notificaciones”.

**2.** La Sección de Vías del Ayuntamiento, con fecha 3 de enero de 2005, notifica a la interesada, en el domicilio señalado al respecto, que se le concede un plazo de diez (10) días para que “proceda a la mejora de su solicitud de indemnización de daños, indicando los medios de prueba de los que intenta valerse para acreditar su reclamación (...) advirtiéndole que si así no lo hiciera, se resolverá el desistimiento de su petición”.

**3.** El día 14 de enero de 2005, tiene entrada en el registro municipal un escrito de don ....., del Gabinete Jurídico del mismo nombre y Asociados, quien dice actuar en nombre de la interesada (“nuestra cliente”), en respuesta al requerimiento anterior, señalando que en la denuncia presentada “se solicitaba claramente que se indicara el nombre de la compañía de seguros (...)./ Por tanto, D<sup>a</sup> ..... (...) no efectuó reclamación patrimonial alguna al Ayuntamiento de Oviedo que ahora desee mejorar (...)./ D<sup>a</sup> ..... (...) no desiste de las acciones y reclamaciones de las que pueda valerse (...), las cuales ejercerá en el momento que pueda ser cuantificado el alcance de sus lesiones./ Una vez más, en nombre de nuestra cliente, les solicitamos (...) nos indiquen el nombre de la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Oviedo a fin de tratar este asunto directamente con la misma”.

El domicilio que hace figurar el firmante del escrito, “a efecto de notificaciones”, coincide con el señalado, a esos mismos efectos, por la interesada en su primer escrito.

**4.** La Sección de Vías del Ayuntamiento, mediante escrito notificado el día 24 de enero de 2005, comunica al Gabinete Jurídico citado el nombre de la compañía con la que el Ayuntamiento tiene contratada una póliza de seguro de responsabilidad civil.

**5.** Consta incorporado al expediente un escrito de don ..... a la compañía ....., de fecha 26 de abril de 2005, en el que reclama para su cliente “la cantidad de 16.611,35 euros, en concepto de daños personales y otros gastos”, junto con un documento donde se desglosa esa cantidad en tres conceptos: “daños personales”, “perjuicios económicos” y “gastos ocasionados por el accidente”, a los que, finalmente, suma los intereses devengados desde el día del accidente hasta el día de la reclamación a dicha compañía. Estos documentos son aportados mediante fax por don ..... al Ayuntamiento de Oviedo, según parece desprenderse del expediente, el día 2 de junio de 2005.

**6.** El día 7 de junio de 2005, el mismo actuante, dirige al Ayuntamiento, también mediante fax, un escrito “a fin de realizar la correspondiente reclamación derivada del accidente” que dice haber padecido su cliente, doña ....., el día 17 de noviembre de 2004, en la calle ....., adjuntando el cálculo de indemnización que había remitido anteriormente a la entidad aseguradora.

Dicho documento es registrado por el Ayuntamiento de Oviedo en esa misma fecha.

**7.** Con fecha 10 de junio de 2005, emite informe un Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías, que textualmente señala que: “girada visita de inspección a la C/ ....., se ha podido comprobar, que en la citada dirección existen dos baldosas (...) sueltas, rajadas, y hundidas unos dos cm.

con respecto a la rasante de la acera; también se encuentra una boca de riego hundida al mismo nivel de las baldosas anteriormente citadas. Se adjuntan fotografías de detalle del estado de la acera y de la boca de riego./ Por estos servicios se han dado las órdenes oportunas para que se proceda a la reparación de las baldosas citadas. Con respecto a la reparación de la boca de riego, se le comunicará la referida deficiencia a la empresa responsable y concesionaria del servicio”.

**8.** El día 17 de junio de 2005, el Jefe de Sección de Vías traslada a la correduría de seguros y a la compañía aseguradora “la documentación que obra en este Ayuntamiento” en relación con la reclamación de daños, comunicándole dicha remisión al letrado que dice actuar en nombre de la interesada.

**9.** Mediante escrito de fecha 27 de junio de 2005 (registrado el día 30 del mismo mes), la compañía de seguros señala: “en relación con el siniestro de referencia, le comunicamos que, de los antecedentes obrantes en nuestro poder, no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable en los hechos ocurridos”.

**10.** El día 7 de julio de 2005, mediante escrito remitido por fax, registrado de entrada el día 14 del mismo mes, don ..... indica que la compañía aseguradora ha negado la responsabilidad en el siniestro y, después de anunciar que “estamos en posesión de pruebas sobre la veracidad del accidente (testigos, parte de lesiones)”, plantea al Ayuntamiento la posibilidad de alcanzar “un acuerdo (...) y así evitar la interposición de la correspondiente demanda”.

Este escrito es comunicado por el órgano municipal correspondiente a la compañía de seguros el día 25 de julio de 2005.

**11.** El día 25 de julio de 2005, la Sección de Vías del Ayuntamiento notifica al que considera representante de la interesada la apertura de un nuevo trámite (el segundo) de mejora de solicitud, requiriéndole para que aporte “cuantos

medios de prueba hace referencia en su escrito de 7 de julio de 2005, así como facturas y documentación justificativas de los gastos a que se refiere en su reclamación (...), advirtiéndole que si así no lo hiciera, se resolverá el desistimiento de su petición”.

**12.** El día 3 de agosto de 2005, en respuesta al requerimiento anterior, tiene entrada en el registro municipal un escrito de don ....., que dice actuar en nombre de doña ....., En él se afirma producida la caída de la interesada el día 18 de noviembre de 2004, se reitera el relato de hechos y se solicita una indemnización de 16.611,35 €.

Al escrito se adjuntan nueve (9) documentos a efectos de prueba: Acta notarial, de 22 de noviembre de 2004, de requerimiento para hacer constar la fidelidad de las fotografías aportadas, a la que se incorpora diligencia por la que se deja constancia de que las seis fotografías unidas al acta coinciden sustancialmente con la realidad física existente en la calle ..... de Oviedo, a la altura del número ....., el día 24 de noviembre de 2004; informe médico privado de valoración del daño corporal; informe del Área de Urgencias del Hospital ....., de 17 de noviembre de 2004, en el que consta como impresión diagnóstica la radiológica y como tal “FX troquíter sin desplazamiento”; informe de Consultas de Traumatología del Hospital, de 17 de enero de 2005; informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital, de 4 de marzo de 2005; fotocopia de cuarenta y un (41) recibos (tickets) de autobús, por importe unitario de ochenta y cinco céntimos (0,85 €); fotocopia de ocho (8) recibos de abono de remuneración a una empleada del hogar, por importe unitario de ciento treinta y seis euros (136 €); fotocopia de una factura de notaría, por importe de noventa y siete euros con once céntimos (97,11 €) y fotocopia del recibo de un estudio fotográfico, por importe de cuarenta euros (40 €).

Con relación a la prueba testifical, señala el escrito lo siguiente: “se tiene conocimiento de la existencia de dos testigos, así como se pueden contrastar los datos de la ambulancia (...). De todo ello, no tenemos los datos completos

ya que no nos es posible contactar con nuestro cliente. Por ello, en cuanto tengamos acceso a los mismos serán aportados al expediente”.

El escrito y los documentos que le acompañan son remitidos por el Ayuntamiento a la compañía aseguradora el día 28 de diciembre de 2005, comunicando esta remisión al que califica de representante de la interesada.

**13.** Mediante escrito de fecha 27 de enero de 2006, se inicia el trámite de audiencia. En dicho escrito, remitido al que es considerado representante de la interesada por la Jefa de Sección de Vías, se indica que se le pone de manifiesto el expediente por un plazo de diez (10) días, durante los cuales puede obtener copia del mismo y presentar las alegaciones y los documentos que estime pertinentes. En el expediente, aparece una diligencia de notificación, del día 1 de febrero de 2006.

**14.** Mediante escrito de fecha 10 de febrero de 2006, con diligencia de entrada en el registro municipal del día 13 del mismo mes, don ....., en representación de la interesada, formula alegaciones, señalando que el estado defectuoso de las baldosas ha quedado acreditado con la prueba aportada, así como el hecho de la caída de su representada “a consecuencia del mal estado de las baldosas”, las lesiones y los “inconvenientes derivados del siniestro”, por lo que concluye solicitando que se “reconozca a esta parte el derecho a una indemnización de 16.611,35 euros, por los daños producidos en los términos expresados en los antecedentes de este escrito y se proceda a la práctica de los medios de prueba interesados, con el objeto de acreditar debidamente los hechos mencionados en esta reclamación”.

**15.** Con fecha 27 de febrero de 2006, la Jefa de Sección de Vías emite informe con propuesta de resolución, razonando que, “pese a que existen deficiencias en la vía pública, tal circunstancia no parece ser la causa del daño sufrido, pues según manifiesta el Ingeniero Técnico Municipal y se observa en las fotografías aportadas ‘están sueltas, rajadas y hundidas unos dos cm’, sino más bien a un

caminar distraído, sin prestar la debida atención, al uso de un calzado inadecuado o a un puro hecho fortuito”. Pese a tal argumento, razona la informante que “D<sup>a</sup> (...) tan solo propuso como prueba de que los hechos sucedieron en el lugar, momento y forma por ella descritos, su propio testimonio, a pesar de habersele requerido para la mejora de su solicitud y evacuarse el correspondiente trámite de audiencia, no aportando en ningún momento testigo alguno a pesar de reiterar que el accidente fue presenciado por numerosas personas, quedando su descripción de los hechos sin el apoyo de prueba alguna, por lo que no puede aceptarse que exista una relación de causalidad entre aquella y los servicios públicos municipales a quienes no puede atribuirse responsabilidad en los daños que la interesada manifiesta haber sufrido”. Por ello, concluye su propuesta de resolución afirmando que “no resulta acreditado el necesario nexo causal entre los daños sufridos y los servicios públicos” y, en consecuencia, procedería “declarar inadmisibles la reclamación”.

**16.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de febrero de 2006, registrado de entrada el día 15 de marzo de 2006, 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 Oviedo objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo

Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Oviedo, 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), la interesada está activamente legitimada para solicitar la reparación del daño padecido, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Oviedo está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de presentación de la reclamación, 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 determinación del alcance de las secuelas”. En el presente caso, hemos de entender presentada la reclamación con fecha 7 de junio de 2005, por lo que, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 18 de noviembre de 2004, es claro que lo ha sido 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, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial).



Para poder valorar correctamente si se han cumplido los trámites legal y reglamentariamente establecidos en la instrucción de este procedimiento, debemos analizar con detalle el, cuando menos, singular expediente que se somete a nuestra consideración, a la vista de sus peculiaridades.

Hemos de comenzar, lógicamente, por el inicio del procedimiento sometido a nuestra consideración, inicio que la Administración instructora consideró producido en virtud de escrito de la propia interesada de fecha 21 de diciembre de 2004. Sin embargo, debemos reparar en el hecho de que, en dicho escrito, la interesada se limitaba a formular una denuncia sobre las circunstancias de la caída y solicitaba única y expresamente datos sobre la compañía de seguros contratada por el Ayuntamiento "para estas contingencias a fin de tratar este asunto directamente con la misma". Dicho escrito, que no reúne los requisitos exigidos por el artículo 6 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial para la reclamación del interesado que inicia un procedimiento, ha de entenderse presentado en ejercicio del derecho establecido en el artículo 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, en orden a la acción directa frente al asegurador a la que dicho precepto se refiere. Este criterio encuentra confirmación en la respuesta dada al requerimiento de subsanación efectuado por la Administración (si bien a los exclusivos efectos de que la interesada señalase los medios de prueba "para acreditar su reclamación", olvidándose de requerir la cuantificación económica del daño y la concreción de los medios de prueba de que pretenda valerse). En esta respuesta, quien parece ser un letrado de un despacho profesional que dice -pero no acredita-, actuar en representación de "nuestra cliente" (la interesada), afirma que dicha interesada "no efectuó reclamación patrimonial alguna al Ayuntamiento de Oviedo que ahora desee mejorar", a la vez que insiste en solicitar los datos de la compañía aseguradora "a fin de tratar este asunto directamente con la misma".

De mantener su criterio inicial, el instructor habría entendido que el escrito de quien dice ser el representante suponía un desistimiento de la acción iniciada en su día, para lo cual debería haberle exigido la acreditación de dicha

representación (artículo 32, números 3 y 4, de la LRJPAC). Pero el Ayuntamiento no adoptó esta solución, limitándose a una suspensión "*de facto*" del procedimiento, al margen de cualquier norma legal o reglamentaria.

A partir de este momento, el expediente da cuenta de un procedimiento que hemos de calificar, cuando menos, de informal, seguido mediante documentos no originales del particular que, sin embargo, acceden al registro municipal; incluidos un escrito de fecha 7 de junio de 2005, del que afirma actuar en nombre de la interesada, en el que decide reclamar la responsabilidad directamente al Ayuntamiento ante las, al parecer, infructuosas negociaciones con la compañía aseguradora, y otro posterior, de análogo carácter formal, de 7 de julio de 2005, en el que se contiene una propuesta de terminación convencional. Es esta propuesta de acuerdo, y no la reclamación de responsabilidad patrimonial efectuada un mes antes, la que el órgano instructor parece considerar solicitud de inicio del procedimiento, requiriendo al que reconoce representante de la afectada para la aportación de documentación, con advertencia de resolución declarando el archivo de la petición en caso de no hacerlo.

Hemos de recordar que el artículo 142 de la LRJPAC y el artículo 4 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial establecen la reclamación de los interesados como uno de los dos modos de inicio del procedimiento en esta materia. Ciertamente, la reclamación podrá formularse por medio de representante, pero para que la Administración pueda admitirle tal carácter y practicar su actuación ulterior con él deberá tener constancia de que dicha representación se ostenta en legal forma. Así, salvo que se trate de actos o gestiones de mero trámite, la Administración no puede presumir la representación y está obligada a exigir -y los particulares a efectuar- la acreditación de la representación, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la LRJPAC.

A criterio de este Consejo, el respeto al procedimiento administrativo no es solo ineludible en cumplimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica, en garantía de la correcta actuación de la Administración y de los

derechos de los ciudadanos, sino también porque constituye una garantía de la aplicación del principio de eficacia, legalmente establecido como regidor de la actuación administrativa. Este principio, así como el de servicio a los ciudadanos, inspira, sin duda, las disposiciones contenidas en la legislación común básica en materia de procedimiento de las Administraciones Públicas acerca del impulso al empleo de medios técnicos para el desenvolvimiento de su actuación, así como en lo relativo a la flexibilidad en la aportación y conservación de documentos originales; pero no permite, sin embargo, reconocer validez a meras copias de aquellos sin que su autenticidad haya sido comprobada (artículo 46 de la LRJPAC), ni, por tanto, el uso de medios técnicos que no la garanticen y cuyo empleo, en razón de sus características, haya sido aprobado previamente en legal forma.

En aplicación de lo expuesto, consideramos que en el procedimiento examinado no concurren los requisitos legales esenciales que permitan al órgano competente adoptar su resolución poniendo fin al mismo.

El acto de inicio del procedimiento carece de la autenticidad requerida y se ejercita por una persona en nombre de la que se afirma perjudicada –cuya voluntad se desconoce–, sin haberse acreditado en legal forma el otorgamiento de la oportuna representación. Falta de autenticidad y de acreditación que habrán de subsanarse con carácter previo a los actos de instrucción necesarios, a cuyo efecto deberá el órgano responsable de la tramitación conceder al interesado un plazo de diez días para que aporte el documento original correspondiente, así como la acreditación de la representación que dice ostentar, mediante cualquiera de los medios válidos en derecho, incluida la declaración en comparecencia personal de la interesada (artículo 32.3 de la LRJPAC), con la expresa advertencia de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición (artículo 71.1 de la LRJPAC) previa resolución que deberá dictarse declarando esta circunstancia e indicando las normas de aplicación.

Asimismo, observamos que han sido omitidos actos expresos de instrucción, tales como la adopción y notificación al interesado del acto de

apertura del preceptivo período de prueba con indicación de su plazo; omisión que origina, en lo que a la práctica de pruebas se refiere, que la instrucción del procedimiento adolezca de un defecto esencial toda vez que no se ha practicado la testifical solicitada -aunque sin propuesta de testigos-, sin que conste formalmente precluido el trámite adecuado al efecto. En un procedimiento con las peculiaridades formales ya descritas, se ha incumplido, por tanto, lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, que establece que deberán practicarse en el plazo de treinta días cuantas pruebas hubieran sido declaradas pertinentes, añadiendo el mismo artículo (en reiteración de lo dispuesto en el artículo 80.3 de la LRJPAC) que el instructor solo podrá rechazar las propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, y mediante resolución motivada.

Por ello, además de por lo expresado anteriormente, y para el supuesto en que procediera la continuación del procedimiento y no la declaración de desistimiento y el archivo consecuente a que nos hemos referido, habrá de retrotraerse el procedimiento en orden a practicar formalmente los actos de trámite e instrucción precisos para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

En tal supuesto, en el marco de la ordenación legal del procedimiento habrá de atenderse también al cumplimiento de otros trámites formales omitidos en el procedimiento actual, tales como: la obligación de comunicar al interesado, en los términos de lo establecido en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo, o la aportación al interesado en el trámite de audiencia de una relación de los documentos obrantes en el procedimiento, en los términos de lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta solicitada. Que debe retrotraerse el procedimiento al momento en el que debió solicitarse la subsanación de la falta de autenticación de la reclamación y de acreditación de la representación para formularla. Que, en su caso, una vez instruido el procedimiento en legal forma en los términos que hemos dejado expuestos en la consideración Cuarta del cuerpo de este Dictamen, y una vez formulada nueva propuesta de resolución, se recabe a este Consejo el preceptivo dictamen.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.