

Expediente Núm. 28/2007  
Dictamen Núm. 55/2007

**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 22 de mayo de 2007, 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 24 de enero de 2007, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por doña ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 31 de julio de 2006, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito presentado por doña ..... solicitando que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal por los daños sufridos como consecuencia de la caída sufrida en una calle en obras y que se le indemnice en razón de los hechos y daños que relata.
2. Expone la reclamante en su escrito que el “día 30 de marzo del año 2006, sobre las 7,30 horas de la tarde y cuando se dirigía a salir de su domicilio, en la

calle ....., a la altura del número ....., tropezó y cayó al suelo, con un obstáculo existente en la acera, que llegó a ser un cable/cuerda que estaba situada en las obras que se estaban efectuando para arreglar la carretera y las aceras de dicha calle”.

Añade que, “debido a esta caída, tuvo que ser atendida en el Hospital ....., diagnosticándole las siguientes lesiones `traumatismo craneal, contusión en hombro izquierdo, herida en segundo dedo mano derecha, hematoma palpebral ojo izquierdo, disfasia motora, marcha inestable con tendencia a lateralización derecha´”. Afirma que “debido a estas lesiones tardó en curar 110 días, quedándole importantes secuelas”.

Evalúa, a continuación, los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del siniestro, indicando que su importe “asciende a la cantidad, por ahora, de 26.500 euros, más los intereses desde la fecha del siniestro”, solicitando ser indemnizada en dicha cantidad.

**3.** Durante la instrucción del procedimiento de responsabilidad patrimonial se incorporan al mismo los siguientes documentos:

a) Oficio, de fecha 24 de agosto de 2006, por el que el Servicio Jurídico del Ayuntamiento de Gijón solicita informe sobre los hechos al Jefe de la Policía Local y al Jefe del Servicio de Obras Públicas.

b) Diligencia, extendida el día 25 de agosto de 2006 por el Jefe de la Policía Local, en la que se afirma que, consultados los archivos de la Jefatura en relación con el expediente, “no hay constancia alguna sobre los hechos a que se hace referencia en el mismo”.

c) Informe del Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas del Ayuntamiento de Gijón, de fecha 30 de agosto de 2006, en el que se indica que en el lugar y fecha señalados en la reclamación de responsabilidad patrimonial “se estaban llevando a cabo las obras de urbanización de la c/ .....,”, añadiendo que habían sido “adjudicadas por el Ayuntamiento a la empresa .....” Continúa diciendo que, de acuerdo con “las fotografías que se adjuntan, se puede apreciar que se habían habilitado pasillos delimitados por barandillas y la fachada de los edificios, de forma que los transeúntes circularan por la obra a través de pasos seguros y separados de la

zona de obra". Figuran unidas a dicho escrito un total de ocho fotografías, de fechas 24 y 27 de marzo y 5 de abril de 2006, que muestran el estado del pavimento a consecuencia de las obras de urbanización. En ellas se aprecia la existencia de vallas y señales de advertencia, así como barandillas que delimitan un pasillo destinado al paso de transeúntes.

d) Oficio del Servicio Jurídico, de fecha 1 de septiembre de 2006, por el que se solicita a la Sección de Contratación y Compras del Ayuntamiento de Gijón la remisión del pliego de condiciones económico administrativas y del contrato suscrito con la empresa adjudicataria de las obras en las que tuvo lugar la caída.

e) Copia del pliego de cláusulas administrativas particulares y del contrato suscrito con la empresa ..... para la ejecución de las obras de referencia. Constan en el artículo 11 del pliego de cláusulas administrativas particulares, como obligaciones especiales del contratista, las siguientes: "el contratista adoptará toda clase de precauciones durante la ejecución de las obras y en todo momento, para evitar que sobrevengan daños a las propiedades y personas con motivo de aquéllas y colocará las señales y elementos de precaución y defensa que sean necesarios, en evitación de daños y perjuicios de los que él solo se hace responsable y no el Ayuntamiento". Igualmente, está obligado el adjudicatario a instalar "los carteles anunciadores de las obras (...), las señales precisas para indicar el acceso a la obra, la circulación en la zona que ocupen los trabajos y los puntos de posible peligro".

f) Escrito de la Alcaldesa de Gijón, de fecha 22 de septiembre de 2006, por el que se remite a la empresa ..... copia de la reclamación formulada por doña ..... y se le comunica que dispone de un plazo de quince días para personarse en el procedimiento, formular alegaciones y proponer las pruebas que estime oportunas.

g) Escrito de alegaciones, presentado por el representante de ..... el día 7 de noviembre de 2006 en el registro del Ayuntamiento. En él afirma desconocer "el modo y lugar donde supuestamente se produce la caída", negando haber tenido constancia de la misma e indicando que es a "la reclamante a quien corresponde probarla". Añade que, "tal y como constata el informe técnico (...) obrante en el expediente y puede apreciarse en las

fotografías que acompaña, las obras estaban perfectamente señalizadas, existían pasillos delimitados por barandillas y la fachada de los edificios y los materiales acopiados se encontraban tras esos pasillos en zonas valladas”. Con base en lo anterior, concluye que “en el hipotético supuesto de que la caída se hubiera producido, ésta, necesariamente, tuvo que ser consecuencia de un tropiezo, un despiste, las propias limitaciones físicas de la actora o la conjunción de todos esos factores”. Adjunta copia de poder general para pleitos otorgado por la sociedad ..... a favor de don ..... para actuar en su representación.

4. Con fecha 20 de noviembre de 2006, se comunica a la interesada que, finalizada la instrucción del procedimiento, dispone de un plazo de quince días para la vista del expediente, formulación de alegaciones y presentación de documentos que estime pertinentes en justificación de las mismas. La comunicación se acompaña de una relación de los documentos obrantes en el expediente y que podrá analizar en el plazo indicado.

5. El día 11 de diciembre de 2006, comparece ante el Servicio Jurídico del Ayuntamiento para dar vista al expediente quien actúa en representación de la interesada, facilitándosele una copia de cuantos documentos integrantes del mismo solicita. Se adjunta copia del documento nacional de identidad de la interesada, así como autorización de ésta otorgada a favor del representante.

6. Con fecha 20 de diciembre de 2006, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito de alegaciones solicitando la ampliación e incorporación al expediente de los documentos que se adjuntan. En dicho escrito se reafirma la interesada en su relato de los hechos y en la evaluación de los daños y reitera su pretensión indemnizatoria. En prueba de sus alegaciones, aporta los siguientes documentos:

a) Informe de alta del Hospital ....., de fecha 4 de abril de 2006, en el que se refiere como fecha de ingreso el día 31 de marzo de 2006. Dentro del apartado “Enfermedad actual” consta que la interesada, al salir del domicilio, sufrió una “caída tras tropezar con un obstáculo en la acera, presentando

traumatismo craneal y contusión en hombro izdo.” y encontrándose a la exploración “pares craneales y vías largas aparentemente normales. Marcha ligeramente inestable con tendencia a lateralización dcha. Mínima disfasia motora. Hematoma palpebral ojo izdo. y contusión hombro y brazo izdo. con hematoma en evolución. Herida en segundo dedo mano dcha.”

b) Informe médico del mismo hospital, de fecha 6 de enero de 2005.

c) Ocho fotografías -poco nítidas- del lugar de los hechos, en las que se señala con una flecha la ubicación concreta del cable con el que, según aduce, tropezó la interesada, y seis fotografías relativas a las lesiones sufridas a consecuencia del accidente.

d) Cuatro testimonios de testigos presenciales del accidente, con expresión del nombre, apellidos, domicilio y documento nacional de identidad de cada uno de ellos. El primero refiere que “a consecuencia de un hilo sedal a las 7,30 h del día 30 de marzo cayó la citada sra. empotrándose en él”. El segundo relata que “debido por un hilo de sedal a la altura ..... de la calle ..... El día 30 de marzo a las 7,30 cayó la sra. citada empotrándose contra él”. El tercer testimonio afirma que vio “tropezar a la mujer en un hilo de sedal que había en la acera de la c/ ..... a la altura del nº .....”. El último testimonio recoge que el “día 30 (de) marzo a las 7,30 h debido a un cordón de sedal a la altura del nº ..... de ....., una señora se lió con el cable que salía de las obras que se están efectuando para arreglar la carretera y las aceras”.

7. Con fecha 9 de enero de 2007, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en la que propone desestimar la reclamación, señalando que “salvo lo declarado por la recurrente, no existe ninguna prueba que demuestre de forma indubitada que el accidente se haya producido como consecuencia del defectuoso funcionamiento del servicio público, por lo que no existe nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido”. Añade que “las únicas pruebas aportadas por la reclamante son las fotografías, su propia declaración y el parte médico que deja constancia de la lesión. (...) ante la falta de constancia fehaciente de las circunstancias de la producción del accidente, crean una duda razonable que resulta incompatible con la atribución de la

responsabilidad patrimonial que exige una cumplida acreditación, no sólo del hecho y del resultado lesivo que origina, unido a la existencia de una deficiencia de los servicios públicos, sino una conexión causal entre unos y otros, de manera que la lesión se produzca a consecuencia de tal funcionamiento irregular”. Finalmente, afirma que “de los hechos narrados no parecen concurrir las circunstancias que legal y jurisprudencialmente se exigen para que esta Administración responda, por cuanto no ha quedado constatado el nexo causal, es decir, que el daño sufrido por la reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervenciones extrañas que conlleven o interrumpan ese nexo causal”.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de enero de 2007, registrado de entrada el día 29 siguiente, 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 Gijón 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 establecido 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 Gijón, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula la 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 la determinación del alcance de las secuelas”. En el asunto ahora examinado, la reclamación fue presentada el día 31 de julio de 2006 y los hechos a que se refiere se produjeron el día 30 de marzo del mismo año, por lo que es claro que lo fue dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores (Núm. 18, 99 y 173 de 2006, entre otros), no consta el órgano administrativo que tiene encomendada la instrucción, actuando en ella distintas personas y órganos (del Servicio Jurídico y de la Asesoría Jurídica), hasta el punto de que ha intervenido en

determinadas actuaciones directamente el Concejal Delegado (ordenando la entrega de fotocopias del expediente a la reclamante) e incluso esa propia Alcaldía (comunicando la apertura del trámite de audiencia). Todo ello se hubiese evitado de haber procedido a formalizar el nombramiento del órgano instructor, tal y como establecen, en general, los artículos 78 y siguientes de la LRJPAC y, para este procedimiento en particular, el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, correspondiéndole la instrucción e impulso de oficio de todo el procedimiento.

También hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, 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.

Asimismo, 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. Presentada la reclamación en el registro del Ayuntamiento de Gijón el día 31 de julio de 2006, se concluye que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 29 de enero de 2007, si bien el plazo de resolución y notificación aún no había sido sobrepasado por escasos días, si lo estaría computado el plazo de dos meses que el artículo 12 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial concede a este Consejo para la emisión del preceptivo dictamen. Ello no impide, no obstante, la resolución del procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

Finalmente, consideramos que, a pesar de no haber sido expresamente solicitada por la interesada la apertura de periodo probatorio y práctica de prueba testifical -habida cuenta la aportación por ésta de los testimonios de quienes figuran como testigos presenciales del accidente, con expresión de sus correspondientes domicilios, nombres, apellidos y documento nacional de identidad, así como lo lacónico de sus relatos, que merecerían mayor indagación por el órgano instructor-, debió hacerlo éste de oficio, a fin de

interrogar a cada uno de ellos con especificidad sobre las circunstancias determinantes de la responsabilidad patrimonial.

En el caso concreto objeto de nuestro análisis, la reclamante afirma que “tropezó y cayó al suelo, con un obstáculo existente en la acera, que llegó a ser un cable/cuerda que estaba situada en las obras que se estaban efectuando para arreglar la carretera y las aceras de dicha calle”. Por su parte, los testimonios que adjunta a su escrito de alegaciones se refieren al lugar y fecha del siniestro y, si bien de ellos no puede conocerse cómo sucedió realmente el accidente -señalan que la interesada tropezó, e incluso uno de ellos afirma que ésta se “lió con el cable”-, lo cierto es que los cuatro testimonios coinciden en referir como causa del referido siniestro la presencia en el lugar de los hechos de un “hilo sedal” empleado en la obra.

Teniendo en cuenta, en caso de ser cierta su presencia, que un “hilo sedal”, por su propia naturaleza, resulta difícilmente perceptible, unido a que el último de los testimonios aportados apunta, en cuanto a su ubicación, “que salía de las obras que se están efectuando”, sin que, además, nada haya sido señalado ni mucho menos desvirtuado por la Administración instructora, en cuyos informes se omite toda referencia a la posible presencia en el lugar de la caída de un “hilo sedal” o de un “cable” y al modo en que ésta pudo producirse, llegamos a la conclusión de que concurren en el presente caso indicios bastantes para entender que existía en el lugar un obstáculo, si bien permanece indeterminada su naturaleza y cómo influyó en el accidente.

En aplicación del principio de oficialidad que rige la instrucción del procedimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, corresponde al órgano instructor proceder a la “comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución”, por lo que, a la vista de los referidos indicios, el órgano instructor debió ordenar de oficio la apertura de periodo probatorio y practicar prueba testifical de quienes figuran perfectamente identificados como testigos presenciales del accidente, interrogando a cada uno de ellos e indagando sobre la causa determinante del mismo, el modo en que éste se produjo y, en general, sobre cada una de las circunstancias determinantes de la responsabilidad patrimonial.

Consideramos, pues, que ha sido obviado un trámite esencial del procedimiento y, en consecuencia, entendemos que deberá ser éste practicado, retrotrayendo las actuaciones al momento en que debió practicarse la referida prueba y, una vez cumplimentado dicho trámite, continuarlo, otorgando nuevo trámite de audiencia y recabando, en su momento, de este Consejo Consultivo el preceptivo dictamen.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible, en el estado actual del procedimiento, un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada y que, por ello, debe retrotraerse el procedimiento a fin de cumplimentar cuanto queda expuesto en el cuerpo de este dictamen.”

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.