

Expediente Núm. 42/2014  
Dictamen Núm. 44/2014

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 19 de febrero de 2014 -registrada de entrada el día 21 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado formulada por ....., por las lesiones sufridas tras una caída en una vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 17 de abril de 2012, la interesada presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Grado una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

Señala que el día 14 de octubre de 2010, sobre el medio día, deambulando por la calle ....., de Grado, a la altura del local que identifica, “como quiera que había un socavón en la calzada sin señalizar a consecuencia

de las obras de asfaltado en la vía, al pisar sobre el mismo perdió el equilibrio y cayó al suelo”, produciéndose daños en la rodilla derecha.

Manifiesta que fue dada de alta el día 5 de enero de 2012 tras practicársele una operación de menisco, por lo que ha permanecido de baja 401 días.

Valora los daños ocasionados en trece mil ciento setenta y seis euros con cuarenta y seis céntimos (13.176,46 €), solicitando una indemnización por dicho importe.

Adjunta los siguientes documentos: a) Informe del Área de Urgencias del Hospital ..... de 14 de octubre de 2010, dimanante de la asistencia prestada a la reclamante por “ahora tras tropezar en vía pública (en área que están realizando obras) cae con ambas rodillas presentando después dolor y dificultad para deambular”. La impresión diagnóstica es de “contusión rodilla” derecha. b) Informe de radiología, de 28 de marzo de 2011, por “distensión del ligamento lateral interno por caída hace 3 meses, descartar rotura”, e impresión diagnóstica de “rotura del cuerno posterior del menisco interno de la rodilla” derecha. c) Informe del Servicio de Traumatología de 20 de diciembre de 2011, relativo a una intervención de meniscectomía parcial por rotura de ambos meniscos de rodilla derecha.

**2.** Mediante escritos de 18 de abril de 2012, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado comunica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

Con la misma fecha, traslada la reclamación presentada a la compañía aseguradora del Ayuntamiento y solicita a la Encargada General de Obras un informe sobre la misma.

**3.** El día 4 de mayo de 2012, la Encargada General de Obras informa que “las obras a las que hace referencia fueron realizadas por una empresa externa, y (...) desde el Servicio de Obras municipal no tenemos conocimiento de dicho

incidente". Consigna, a continuación, los datos de la empresa que realizó los trabajos y del técnico responsable de los mismos.

**4.** Con fecha 9 de mayo de 2012, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado remite la reclamación a la empresa citada, al ser "la adjudicataria de las obras y haber realizado las mismas", así como al técnico responsable, al que interesa un informe.

El día 17 de mayo de 2012, el Director de las Obras informa que "no ha tenido conocimiento de los hechos referidos hasta el recibo de la solicitud del presente informe" y pone de relieve que "de la documentación aportada junto con la solicitud de informe no se puede deducir el lugar exacto en el que (...) tuvo lugar la caída". No obstante, señala que durante las inspecciones de obra que realizó "no se observó en ningún momento socavón alguno sin señalar y tapar debidamente" y añade que "durante las visitas de obra realizadas, y las inspecciones efectuadas, la señalización de obra siempre se encontró en cantidad suficiente y correctamente dispuesta, así como las barreras y otros equipos de protección colectiva dispuestos para evitar el acceso a zonas de peligro".

**5.** El día 25 de mayo de 2012, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado comunica a la empresa que realizó las obras que dispone de un plazo de diez días para efectuar alegaciones.

No consta en el expediente que la empresa haya comparecido durante dicho trámite.

**6.** Mediante Decreto de 25 de junio de 2013, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado acuerda "iniciar el procedimiento" de responsabilidad patrimonial y "conceder a la reclamante un plazo de diez días para que presente cuantas alegaciones, documentos e información estime oportunos, debiendo proponer prueba, concretando los medios de que pretenda valerse (...), y en su caso

presentar interrogatorio de preguntas que (...) interese se formulen a los testigos que se propongan”, así como “nombrar instructor del procedimiento”.

Consta incorporada al expediente una propuesta del Instructor del procedimiento fechada el día anterior, y una notificación del referido Decreto a la reclamante, a la compañía aseguradora, a la empresa que ejecutó las obras y al director de las mismas.

**7.** Con fecha 16 de septiembre de 2013, el Instructor del procedimiento acuerda, entre otros extremos, “la conservación de la prueba documental” presentada y librar oficio a la empresa adjudicataria de las obras para que indique si ha tenido conocimiento de los hechos y conteste a varias preguntas.

El día 27 de septiembre de 2013, el administrador de la empresa que ejecutó las obras presenta un escrito en una oficina de Correos en el que indica que “desconoce si en la c/ ....., de Grado, existía un socavón en la calzada que pudiera constituir peligro para los viandantes, al no tener ninguna constancia de ello”, y afirma que “la obra estaba señalizada correctamente, ajustándose en todo momento al Plan de seguridad de la misma”; que “la empresa cumplió en todo momento las medidas de seguridad a las que le obliga la legislación vigente”, y que “solo puede señalar en abundancia de todo lo manifestado que, cumpliéndose todas las normas de seguridad vigentes, lo que no puede ser en ningún caso imputable al contratista es una posible falta de precaución o cautela mínima de los viandantes que transitan por un calle en obras no cerrada para el paso de personas ajenas a la obra”.

**8.** Mediante escritos notificados el 23 y el 26 de diciembre de 2013, el Instructor del procedimiento comunica a la reclamante, a la empresa contratista, al Director de las Obras y a la compañía aseguradora la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días y les facilita una relación de los documentos obrantes en el expediente.

**9.** El día 30 de enero de 2014, el Instructor del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Razona que “el contenido del expediente administrativo no revela ni que se haya producido la supuesta caída de la reclamante, ni la existencia de socavón alguno en la calzada, que se encontraba en obras debidamente señalizadas”. Añade que “en ningún caso se ha dispensado a la reclamante, ni jurídicamente se le puede dispensar (...) de la prueba de la acción, del daño y de la relación de causalidad” y sostiene que “está acreditado que se cumplieron todas las medidas necesarias para evitar siniestros (...), habiéndose advertido además la existencia de las obras por las señalizaciones puestas, tal y como dice la empresa contratista y el Director de la Obra”.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de febrero de 2014, 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 Grado 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, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Grado, 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 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 Grado está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 17 de abril de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 14 de octubre de 2010, lo que nos llevaría a concluir que está prescrita. Ahora bien, la interesada manifiesta que precisó una intervención de menisco que se le realizó el día 12 de diciembre de 2011, fecha en la que debemos entender se produjo en este caso la determinación del alcance de las secuelas, por lo que es claro que fue formulada 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. Procedimiento de tramitación al que, en virtud de la disposición adicional duodécima de la LRJPAC, en redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y de la disposición adicional primera del

citado Reglamento, están sujetos las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicos, así como las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellos.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución. Asimismo, se ha dado traslado de la reclamación y conferido audiencia a la empresa contratada para la ejecución de las obras y al técnico responsable de las mismas, también ajeno al Ayuntamiento, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 214.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y de conformidad con lo establecido en el artículo 1.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

Sin embargo, observamos ciertas actuaciones y omisiones contrarias al principio de eficacia, consistentes en la realización de trámites innecesarios y en la paralización injustificada del procedimiento, que ya hemos puesto de manifiesto con ocasión de dictámenes anteriores dirigidos a la misma autoridad consultante. Así, por Decreto de la Alcaldía de 25 de junio de 2013 se acuerda, entre otras cuestiones, iniciar el procedimiento, a pesar de que ya ha transcurrido el plazo máximo legalmente establecido para la resolución de aquel y la notificación de la correspondiente resolución, al haberse presentado la reclamación el día 17 de abril de 2012. Al respecto, debemos recordar que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, como el que nos ocupa (artículo 6 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, en relación con el artículo 68 de la LRJPAC), la mera presentación de la reclamación a instancia de parte supone que el procedimiento se ha iniciado sin necesidad de acto expreso alguno de la Administración, con independencia de las formalidades que la entidad local considere oportunas para el nombramiento de instructor del mismo.

Por otra parte, como también hemos indicado, la incorporación al procedimiento de los documentos que los interesados aporten con su solicitud de iniciación no requiere acto formal alguno de admisión, mucho menos de “conservación”, como el Instructor del procedimiento dispone en este caso el día 16 de septiembre de 2013. Del tenor literal del párrafo segundo del artículo 6.1 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial se deduce que la “prueba” documental que se incorpora con la solicitud inicial no puede confundirse con la posible práctica de las pruebas -en el trámite correspondiente- propuestas por los interesados en dicho escrito y admitidas durante la instrucción, o de aquellas otras que, de oficio, acuerde el órgano instructor. También se observa que el Instructor del procedimiento requiere el auxilio de la Secretaria del mismo para realizar actos de instrucción y notificaciones que, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, debería efectuar directa y personalmente.

Asimismo, cabe reprochar la ausencia de actividad instructora entre el 25 de mayo de 2012 -notificación de la reclamación a la empresa contratista de las obras- y el 24 de junio de 2013 -propuesta de Decreto del Asesor Jurídico-, de lo que resulta que el procedimiento estuvo paralizado durante más de un año.

Tales advertencias no se agotan solamente en el aspecto de la estricta legalidad, sino también en la garantía de una ordenación eficaz del procedimiento.

Además, debemos poner de manifiesto que tampoco se respeta el principio de unidad orgánica de la instrucción, toda vez que el nombramiento del instructor se produce el día 25 de junio de 2013, tras solicitar la propia Alcaldía un informe a la Encargada General de Obras y efectuar diversas comunicaciones.

Por último, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no



impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

**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 139 de la LRJPAC 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, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. 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 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

**SEXTA.-** Se somete a nuestra consideración el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños personales que la interesada atribuye a una caída en la vía pública el día 14 de octubre de 2010.

Consta acreditado en el expediente que ese día acudió al Servicio de Urgencias de un hospital público y que se le diagnosticó una contusión en la rodilla derecha, por lo que debe apreciarse la realidad de estas lesiones.

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, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se producen las lesiones y si las mismas son consecuencia del funcionamiento de un servicio público, extremos cuya prueba corre a cargo de la perjudicada.

En este sentido, las pruebas que aporta no permiten vincular los daños con el servicio público viario. La interesada adjunta a su escrito inicial un informe del Servicio de Urgencias en el que fue atendida en el que se hace constar un tropiezo en la vía pública, pero ello es un relato de la propia lesionada, lo que no es bastante para tenerlo por cierto. Por otro lado, tanto la empresa que realizaba las obras como el Director de las mismas -externo a la Administración- niegan la existencia de socavones sin señalar en la calle mencionada por la reclamante.

Como ha señalado este Consejo en anteriores dictámenes, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que se produjeron los hechos, esta ausencia de prueba es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, e impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

No obstante, aunque la perjudicada hubiese presentado testigos que hubieran avalado el relato de su escrito inicial la conclusión de este dictamen no cambiaría, pues tampoco en el plano jurídico puede apreciarse el vínculo del daño y los servicios públicos municipales. En efecto, la mera existencia de un socavón en la calzada de una calle en obras no es razón suficiente para imputar el daño alegado al servicio público.

El artículo 25.2 de la LRBRL establecía en la redacción vigente al momento de producirse los hechos que el municipio "ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: a) Seguridad en lugares públicos (...). d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas", y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, el servicio de pavimentación de las vías públicas. Es, por tanto, indudable la obligación de la Administración municipal de mantener la acera en estado adecuado, y en consecuencia de realizar cuantas obras se consideren necesarias para ello, estando obligada, durante la ejecución de las mismas, a vigilar y adoptar las medidas adecuadas de seguridad y prevención con el fin de evitar o reducir al máximo los riesgos

que su desarrollo pueda implicar para los peatones que transiten por ella, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

En el supuesto sometido a nuestra consideración, la Encargada General de Obras informa de la contratación de una empresa para la ejecución de las obras y de un Director de Obras externo, por lo que resulta de aplicación lo previsto en los artículos 214 y 280 del TRLCSP, debiendo examinarse, en su caso, su responsabilidad en los daños que se causen a terceros.

Como hemos mencionado en anteriores dictámenes, toda ejecución de una obra en un espacio de uso público conlleva temporalmente trastornos y molestias inevitables a los ciudadanos. Tratándose de una obra que requiere levantar gran parte del pavimento de las aceras de una vía urbana, la obligación de cuidado y prevención exigible a la Administración debe conciliarse con el uso público de la calle, única forma de garantizar a los vecinos su libertad de tránsito. De ahí que, en caso de obras en la vía pública, resulte a menudo imposible decidir su cierre con el fin de anular el nivel de riesgo. En consecuencia, la diligencia exigible con carácter general a la Administración se concreta en estos casos en una adecuada señalización y vallado de las obras; en la habilitación, si fuera necesario, de pasarelas provisionales que, dotadas de la adecuada estabilidad, permitan salvar obstáculos relevantes, y en la periódica vigilancia de todos estos medios.

También hemos señalado con anterioridad que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, y evidentemente este estándar no puede ser el mismo en las aceras e itinerarios peatonales que en los lugares no destinados específicamente al tránsito peatonal, como es la calzada. Tratándose de obstáculos en la calzada o fuera de la acera, ya hemos reseñado que, aunque ese espacio puede ser utilizado excepcionalmente por los peatones, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y

adoptando un cuidado especial. En este caso el cuidado era aún más necesario, pues la vía se encontraba en obras.

En consecuencia, si la interesada pisó o tropezó en un socavón en una calzada en obras las lesiones que de ello se derivaron solo pueden vincularse con su propio comportamiento. Por otro lado, habida cuenta de que -según sus propias manifestaciones- la caída se produce a medio día, cabe suponer la visibilidad de la zona. Es más, la reclamante no aduce impedimento alguno para el uso de la acera que, a tenor de la empresa contratista y del Director de las Obras, contaba con las pertinentes medidas de seguridad.

En definitiva, no procede establecer relación de causalidad alguna entre el daño por el que se reclama y el funcionamiento de los servicios públicos municipales o la actuación de las empresas contratadas.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por .....

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE GRADO.