

Dictamen Núm. 196/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 14 de octubre de 2021, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 28 de mayo de 2021 -registrada de entrada el día 14 de junio de ese mismo año-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída causada por la tapa de una arqueta levantada y desencajada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 12 de diciembre de 2019, la interesada presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que el día 20 de febrero de 2019, “sobre las 11:20 horas de la mañana”, cuando caminaba por el paseo de los Álamos, de Oviedo, “justo en la esquina de la calle `A´ con la calle `B´, a la altura del (...) número 1 de la calle `B´”, tropezó “con una arqueta con forma de baldosa que tapaba una

alcantarilla situada en medio de la acera, la cual se encontraba levantada y desencajada”, lo que -según indica- le hizo perder el equilibrio y precipitarse al suelo.

Refiere que como consecuencia del accidente sufrió una “fractura de olecranon y cúpula radial derecha” que precisó tratamiento quirúrgico.

Señala que los agentes de la Policía Local se personaron en el lugar de los hechos e instruyeron el correspondiente atestado.

Solicita una indemnización por importe total de treinta mil quinientos sesenta y tres euros con veintidós céntimos (30.563,22 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 15 días de perjuicio personal particular grave, 1.125,00 €; 138 días moderados, 7.176,00 €; perjuicio personal por intervención quirúrgica, 1.000,00 €; 11 puntos de secuelas por perjuicio psicofísico, orgánico y sensorial, 8.508,51 €; 4 puntos de secuelas por perjuicio estético en grado ligero, 2.753,71 €, y perjuicio moral por pérdida de calidad de vida en grado leve, 10.000,00 €.

Por medio de otrosí, propone prueba documental, consistente en la incorporación al expediente del atestado policial y la póliza de responsabilidad civil del Ayuntamiento, y testifical de los dos agentes que se personaron en el lugar de los hechos y de la persona que identifica.

Adjunta los siguientes documentos: a) Informe del Intendente de Secretaría General de la Policía Local de Oviedo de 22 de marzo de 2019. b) Diversos informes médicos. c) Informe pericial emitido por un especialista en Medicina Legal y Forense el 2 de agosto de 2019.

2. Mediante Resolución del Concejal de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente, Infraestructuras y Distritos del Ayuntamiento de Oviedo de 20 de diciembre de 2019, se dispone el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial. En ella se deja constancia de la fecha de recepción de la reclamación, del plazo legalmente establecido para la resolución y notificación del procedimiento y de los efectos del silencio administrativo.

Consta en el expediente su comunicación a la perjudicada.

3. El día 30 de diciembre de 2019, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras requiere a la interesada para que en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud indicando cuál de las seis alcantarillas que existen en la confluencia de la calle "A" con la calle "B" fue la causante del percance.

El 14 de enero de 2020, la perjudicada da cumplimiento al requerimiento formulado y aporta una fotografía en la que señala el lugar del accidente.

4. Notificada la apertura del periodo probatorio por un plazo de 10 días, el 24 de febrero de 2020 la reclamante presenta un escrito en el que propone como medios de prueba la testifical de la persona que identifica, interesando asimismo que el Ayuntamiento acredite "si el día de los hechos (...) se estaban llevando a cabo obras o reparaciones en el entorno en el que se produjo la caída".

5. A instancias del Instructor del procedimiento, el 24 de marzo de 2020 emite informe el Jefe del Servicio de Infraestructuras. En él señala que el día 3 de marzo de 2020 "se gira visita de inspección al lugar donde dicen se produjo la caída, comprobando que la tapa del registro causante de la misma estaba colocada y en perfecto estado./ El registro corresponde a la red de semáforos y deberá ser la Policía Local, de quien depende el contrato de mantenimiento, quien pueda confirmar si el día de la caída se estaban realizando obras".

Adjunta una fotografía de la acera.

6. El día 22 de junio de 2020 el Instructor del procedimiento informa que procede denegar la prueba testifical, pues "ya existe un parte de intervención de la Policía Local que ubica a la interesada en el lugar y momento por ella descritos en su reclamación".

7. Mediante escrito notificado a la reclamante el 10 de julio de 2020, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, facilitándole una relación de los documentos que integran el expediente.

8. Con fecha 2 de octubre de 2020, el Instructor del procedimiento solicita a la Policía Local un informe sobre si el día del incidente se estaban realizando trabajos en la red semafórica que hubieran obligado a levantar la tapa de registro con la que tropezó la interesada.

El 22 de marzo de 2021 el Jefe del Servicio de la Policía Local señala que, “según informe de la empresa concesionaria del mantenimiento de la red semafórica, el día 20 de febrero de 2019 (...) no se llevó a cabo actuación alguna sobre la red semafórica en ese punto”.

9. El día 13 de abril de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, a la vista de los informes librados por el Ingeniero Municipal y la Policía Local, concluye que el daño sufrido por la interesada “no se produjo por el funcionamiento de ningún servicio público de titularidad municipal. Si la tapa del registro se encontraba desencajada sería por la intervención de alguien desconocido, ajeno al Ayuntamiento, circunstancia que rompe la exigencia legal de relación de causalidad directa entre el funcionamiento del servicio público y el daño para reconocer el derecho de la reclamante a ser indemnizada”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de mayo de 2021, 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 una copia del mismo en soporte digital.

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

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía 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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, 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 Oviedo 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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que "El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas".

En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 12 de diciembre de 2019, y el hecho del que trae origen -la caída- se produjo el

día 20 de febrero de ese mismo año, de modo que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

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

Sin embargo, observamos que el atestado policial no ofrece ninguna descripción en relación con el estado de la tapa con la que la reclamante señala haber tropezado, limitándose a adjuntar al mismo un par de fotografías de la zona. Al respecto, debe advertirse la necesidad de que los informes elaborados por la fuerza pública, que se persona con inmediatez en el lugar de los hechos, sean detallados y precisos con relación a las circunstancias de lugar, tiempo y entidad de la deficiencia viaria, habida cuenta de su especial trascendencia como medio de prueba, sin que en este caso el ofrecimiento de acciones a la accidentada por los agentes se compagine con la parca descripción recogida en el atestado, en la que se prescinde de la referencia directa al desperfecto al que se imputa el percance.

También reparamos en que la perjudicada señala como medios de prueba, entre otros, la testifical de su nuera y de los agentes policiales, que la Administración rechaza. No obstante, vista la suficiencia de los datos obrantes en el expediente remitido, y dado que el Ayuntamiento no cuestiona la realidad de la caída en los términos enunciados por la interesada, no estimamos necesaria retroacción alguna, sin perjuicio de que deba explicitarse -en la resolución que ponga fin al procedimiento- el motivo que conduce a la inadmisión de la testifical propuesta.

Finalmente se aprecia que el procedimiento se ha paralizado, sin aparente justificación, entre la petición de informe a la Policía Local -2 de octubre de 2020- y la emisión de este -22 de marzo de 2021-, lo que supone una vulneración de los principios de celeridad e impulso de oficio reconocidos expresamente en el artículo 71 de la LPAC e incumple el derecho a una buena administración que incluye la resolución de los expedientes en un plazo razonable (artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Como consecuencia de estos retrasos, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.2 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. Y en su apartado 2 que, “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que 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.- En el presente asunto se imputan a la Administración local las lesiones sufridas tras una caída que la reclamante atribuye a la existencia de la tapa de una arqueta levantada y desencajada a la altura del número 1 de la calle “B”, de Oviedo.

De los informes médicos que aporta la interesada se desprende que el día del percance -20 de febrero de 2019- fue trasladada en ambulancia a un hospital público por las “lesiones sufridas tras caída desde su propia altura”. Se le diagnosticó una fractura de olecranon y cúpula radial derecha, siendo intervenida quirúrgicamente el 6 de marzo de ese año. Asimismo, en el informe pericial que adjunta consta que realizó tratamiento rehabilitador desde el 8 de abril al 22 de julio de 2019. Por tanto, resulta acreditada la existencia de un daño cuyo alcance y evaluación económica determinaremos si concurren los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Igualmente, a la vista del informe instruido por la fuerza pública, y dado que la Administración no cuestiona el relato de la perjudicada y prescinde de la práctica de la prueba testifical, podemos dar por probado que el accidente se produjo en la fecha y lugar indicados por ella.

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 interesada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Oviedo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el percance.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos

innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, 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 consulta, la interesada denuncia la existencia de una "arqueta con forma de baldosa que tapaba una alcantarilla situada en medio de la acera, la cual se encontraba levantada y desencajada". Como prueba aporta un informe del Intendente de Secretaría General de la Policía Local de Oviedo de 22 de marzo de 2019, en el que se recoge que, "sobre las 11,25 horas del día 20 de febrero de 2019 (...), son comisionados a la calle 'B' número 1 (...). Personados en el lugar nos encontramos con la (...) filiada (...). Nos manifiesta que la caída se produjo al tropezar con un trozo de baldosa que está en la acera".

Por su parte, el Jefe del Servicio de Infraestructuras informa que la tapa de registro está en perfecto estado; no obstante, indica que el registro con el que tropezó la perjudicada corresponde a la red semafórica, por lo que se solicita informe a la Sección de Movilidad, que comunica que el día del suceso no se llevó a cabo ninguna actuación en ese punto.

Asumido por el Consistorio el relato de la interesada -coherente con los elementos probatorios obrantes en el expediente, que pueden reputarse suficientes al haberse omitido la testifical que podría corroborarlo-, el fondo de la controversia radica en si el vicio denunciado incumple o no algún estándar del servicio público. Tratándose de la tapa de un registro desencajada, es claro que la imputación de responsabilidad se reconduce al cumplimiento por parte de la Administración municipal del estándar del servicio en lo que afecta a los deberes de vigilancia y prevención de riesgos, que vienen fundando supuestos de responsabilidad patrimonial cuando son desatendidos por un largo lapso temporal o cuando media una alerta previa ante la que no se reacciona adecuadamente.

Al respecto, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad,

debiendo demandarse de la Administración la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine *ipso facto* o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, encuentran su origen en la conducta de terceros o en la concreción de los riesgos generales de la vida individual y colectiva que deben ser soportados por los ciudadanos. También ha precisado este Consejo que, en los señalados términos de razonabilidad, no cabe concebir el deber de vigilancia o reparación como una prestación instantánea, ni pretender, al socaire del carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones públicas, que estas respondan de inmediato ante cualquier incidencia, haciendo abstracción de las concretas circunstancias en que la misma se produce.

Descendiendo al supuesto planteado, parece que la explicación más plausible que justificaría la existencia de una tapa de registro descolocada en una de las vías más transitadas de la ciudad -sobre la que no consta que se estuviesen realizando obras o reparaciones- es, como atinadamente pone de relieve el Ayuntamiento en su propuesta de resolución, la intervención de un tercero ajeno al servicio público o alguna eventualidad sobrevenida e imprevisible para los servicios municipales. No consta que el Ayuntamiento hubiera tenido noticia o aviso alguno de la incidencia, ni que esta se hubiera producido con antelación suficiente para poder ser advertida en el regular ejercicio de la actividad de vigilancia que incumbe a la Administración y cuyo incumplimiento permitiría trasladar la responsabilidad al todo social.

En este estado de cosas, procede recordar que el derecho del particular a ser resarcido tiene como presupuesto que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal, pues si esa intervención existe y es tan intensa que la lesión no se hubiese producido sin ella no cabe imponer a

la Administración el resarcimiento de un daño cuya causa eficiente es imputable a un elemento extraño al servicio público.

En suma, este Consejo considera que el accidente sufrido es responsabilidad de un tercero ajeno a la Administración, sin guardar relación con el funcionamiento del servicio público, que no puede racionalmente concebirse como una prestación instantánea y constante en todo el casco urbano.

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

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.