

Dictamen Núm. 84/2023

**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 20 de abril de 2023, 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 20 de enero de 2023 -registrada de entrada el día 2 de febrero de ese mismo año-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Siero formulada por ....., por los daños sufridos tras una caída en la vía pública al tropezar con unas tapas de alcantarillado y agua.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 18 de febrero de 2019, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Siero una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que “el pasado día 6 de febrero” sufrió una caída en la calle ....., aproximadamente a la altura del establecimiento que especifica, “al tropezar en la zona de dos tapas de alcantarillado y agua por el mal estado del pavimento”.

Manifiesta que tuvo que ser atendida en el centro de salud y, posteriormente, en el Hospital ....., donde se le diagnostica una “fractura no

desplazada transversa de radio distal con dudosa disociación periescafolunar, aumento espacio entre escafoides y semilunar”, por lo que se solicita tac preferente ambulatorio, se le coloca una férula y se le recomienda “analgesia habitual”. Tras señalar que “no puede trabajar -sin cobro de prestaciones y probablemente con pérdida definitiva del trabajo”-, manifiesta que continúa a tratamiento médico y es posible que sea necesaria intervención quirúrgica.

Considera que “el accidente fue debido al mal estado del pavimento y las tapas de alcantarilla y agua existentes, que el Ayuntamiento ni reparó ni indicó o colocó ningún tipo de señalización”.

Solicita el “resarcimiento íntegro de todos los daños y perjuicios causados y abono de la cantidad que sea objeto de cuantificación en su momento, más los intereses legales que se hubieran devengado”.

Por medio de otrosí, propone como medios de prueba la documental que acompaña a este escrito (fotografías de la lesión sufrida y de las tapas de alcantarilla, así como informes médicos) y la testifical de las dos personas que identifica.

**2.** Mediante Resolución de la Concejala Delegada de Economía, Hacienda, Modernización y Administración Municipal del Ayuntamiento de Siero de 25 de febrero de 2019, se acuerda el nombramiento de instructor del procedimiento y la apertura de un periodo de prueba por un plazo de treinta días.

Asimismo, se requiere a la interesada para que aporte la “valoración económica de los daños”, pues en caso contrario se le tendrá por desistida de su reclamación, “previa resolución dictada al respecto, en los términos del artículo 21.1, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Se deja constancia en ella de la fecha de recepción de la reclamación en el registro de la entidad local, del plazo máximo legalmente establecido para su resolución y de los efectos del eventual silencio administrativo.

Figura incorporado al expediente el traslado de esta resolución a la perjudicada.

**3.** El día 20 de marzo de 2019, la reclamante presenta un escrito en el que señala los datos de los testigos propuestos y reitera que no es posible cuantificar “en este momento” los daños y perjuicios padecidos, al encontrarse a tratamiento médico.

Adjunta volantes de citación en el Servicio de Traumatología del Hospital .....

**4.** Con fecha 1 de abril de 2019 emite informe el Jefe de la Sección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Siero. En él señala que, “si bien sería ideal el mantenimiento en perfectas condiciones de todas las zonas públicas, es normal que en ciertos puntos se puedan provocar desperfectos con el paso del tiempo”.

**5.** Previa citación cursada al efecto, el 3 de febrero de 2020 se celebra la prueba testifical. La primera testigo, que manifiesta no tener “interés” en el asunto pero reconoce que “es amiga de la reclamante desde hace años”, señala que “al salir a la calle iban caminado por la acera” y la perjudicada “tropezó en una zona de tapas de registro (...), delante” del establecimiento que reseña. Interrogada sobre las circunstancias de la acera, indica que “estaba hundida, y añade que la señora que salió” del citado comercio les comentó que “se habían producido otras caídas en esa zona”.

La segunda testigo, que declara no tener “relación” con la reclamante ni “interés” en el asunto, afirma que “sintió un golpe cuando estaba trabajando (...). Entonces salió a la calle y vio” a la interesada “en el suelo”. Declara que “en la acera había una zona hundida y las baldosas levantadas desde hacía años, y cada vez más deteriorada. Incluso ella misma cayó en esa zona, y otras muchas personas. Aunque no vio directamente la caída, supone que se produjo debido al hundimiento de la acera”.

**6.** Mediante oficio de 4 de febrero de 2020, la Concejala Delegada del Área de Desarrollo y Promoción Económica, Patrimonio y Servicios Públicos Digitales e Innovación solicita a la compañía de seguros que informe “si se estima

adecuado alcanzar un acuerdo indemnizatorio” con la interesada “o si se debe desestimar la petición”.

El 17 de febrero de 2020, la entidad aseguradora remite al Ayuntamiento un correo electrónico en el que entiende que “no existiría responsabilidad del Ayuntamiento en la caída. De las fotos aportadas, y si bien el estado de las arquetas presenta algunas deficiencias, las mismas son perfectamente visibles desde la distancia, y no debemos olvidar que debe ser el peatón el que adapte su deambular al estado de la vía”.

**7.** Mediante oficio notificado a la interesada el 5 de marzo de 2020, el Instructor del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 15 días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 11 de marzo de 2020 presenta esta un escrito en el registro municipal en el que solicita la declaración de los testigos.

Con fecha 6 de junio de ese mismo año, una persona que actúa en nombre de la interesada presenta a través del Registro Electrónico un escrito de alegaciones en el que “se afirma y ratifica en su escrito rector”.

Comunica que la reclamante “está pendiente de unas pruebas” en el Hospital ..... “a los efectos de poder acreditar el estado lesional (...), por lo que no es posible hacer una valoración en este momento”.

Adjunta copia de los siguientes documentos: a) Auto del Juzgado de Instrucción N.º 2 de Oviedo de 14 de febrero de 2019, por el que se declara el sobreseimiento libre y archivo de las actuaciones. b) Diversa documentación médica relativa al proceso de referencia. c) Factura de las sesiones de fisioterapia realizadas en un centro privado por importe de 500 €.

**8.** Mediante Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Siero de 21 de junio de 2022, se dispone el cambio de instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada concediéndole un plazo de diez días hábiles para que, en su caso, pueda formular recusación del instructor con indicación de la causa o causas en que la misma se funda.

**9.** Con fecha 23 de junio de 2022, el Alcalde en Funciones del Ayuntamiento de Siero requiere nuevamente a la interesada para que en el plazo de diez días “aporte al expediente la fecha de curación de las lesiones o determinación del alcance de las secuelas, y valoración económica de los daños”, con indicación de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistida de su petición, previa resolución.

El día 11 de julio de 2022, la interesada presenta un escrito en el registro municipal en el que cuantifica el daño sufrido en ciento nueve mil ciento noventa y tres euros con diecisiete céntimos (109.193,17 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 500 días de perjuicio moderado, 28.520 €; 27 puntos de secuelas, 38.311,31 €; intervención reconstrucción axial, 1.755,21 €; perjuicio económico por pérdida de calidad de vida, 30.000 €; 10 % adicional por perjuicio económico, 9.858,65 €, y gastos médicos, 748 €.

Aporta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe elaborado por un especialista en Traumatología y Cirugía Ortopédica el 19 de junio de 2020 y factura correspondiente a los honorarios profesionales de dicho facultativo. b) Diversos informes médicos relativos al proceso de referencia. c) Factura de una resonancia magnética y del tratamiento de fisioterapia realizados en un centro privado.

**10.** Remitido nuevamente el expediente a la compañía aseguradora, el 13 de septiembre de 2022 envía esta una valoración del daño tras la revisión de la documentación médica aportada y el examen realizado a la reclamante. En ella se calcula el tiempo empleado en la curación de las lesiones en 11 días de perjuicio personal básico (2.794,96 €) y 120 días de perjuicio moderado (1.875,87 €), y se aprecia la existencia de 5 puntos de secuelas (4.184,53 €), lo que arrojaría una cifra total de 8.855,36 €. No obstante, advierte que la valoración se emite “sin prejuzgar ningún tipo de responsabilidad” por parte del Ayuntamiento.

También se aporta el informe pericial suscrito por el facultativo que examinó a la reclamante en el que se fija el tiempo de sanidad en 106 días, de

los cuales 49 días lo serían en concepto de perjuicio moderado (desde la fecha del accidente -6 de febrero de 2019- hasta la retirada de la férula -26 de marzo de 2019-) y el resto -57 días- de perjuicio personal básico. Valora las secuelas en 5 puntos.

**11.** Con fecha 17 de enero de 2023, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Aunque considera probados los perjuicios sufridos por la interesada, entiende que no ha quedado acreditado “el modo en que se produjo el daño, ya que las circunstancias en que tuvo lugar el incidente no quedan suficientemente acreditadas./ De la valoración conjunta y racional de la prueba practicada no se estima que constan elementos probatorios con la objetividad suficiente para acreditar la realidad del relato y consecuentemente servir de fundamento a una indemnización”.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de enero de 2023, 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 Siero objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin 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 Siero, 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.

En relación con la consulta formulada, se observa que no se ha remitido el extracto de secretaría que debe acompañar a la misma, de conformidad con lo señalado en el artículo 41.2 del Reglamento anteriormente citado.

**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 (en adelante LRJSP), 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 Siero está pasivamente legitimado como 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 18 de febrero de 2019, y la caída de la que trae origen se produjo el día 6 de ese mismo mes, por lo que es claro 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 debemos recordar, tal y como hemos manifestado en dictámenes anteriores, que la finalidad de la instrucción del procedimiento no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada. Con tal propósito, la tramitación debe integrar la aportación de elementos de decisión, tanto por el propio órgano instructor -de acuerdo con los principios de impulsión de oficio e inquisitivo- como por otros órganos administrativos, mediante la incorporación de informes, preceptivos o necesarios, y por parte de los interesados, quienes, en aras de la ineludible preservación del principio de contradicción, podrán adjuntar cuantos datos consideren pertinentes en defensa de sus derechos e intereses y desplegar la actividad probatoria que estimen suficiente para demostrar la veracidad de los hechos alegados. Al término de la instrucción deberán estar claros tanto los hechos y las circunstancias en las que se produjo el daño que da lugar a la reclamación como los fundamentos con arreglo a los cuales habrá de pronunciarse la resolución.

La instrucción realizada no ha satisfecho plenamente dicha finalidad, pues la documentación obrante en el expediente remitido no incorpora elementos de juicio suficientes que permitan la emisión de nuestro parecer sobre la reclamación formulada. En primer término, advertimos que el Ayuntamiento de Siero, tras completar la instrucción de aquel y una vez evacuado el preceptivo trámite de audiencia, elabora una propuesta de resolución desestimatoria fundada exclusivamente en la ausencia de acreditación de las circunstancias de modo y lugar en que tuvo lugar el accidente; conclusión que se alcanza pese a que en la prueba practicada una de las testigos, que acompañaba a la perjudicada en el momento de producirse los hechos, confirmó que “tropezó en una zona de tapas de registro, en la acera, delante” del comercio que señala, y la otra testigo -empleada de dicho establecimiento- declara que “sintió un golpe cuando

estaba trabajando (...). Entonces salió a la calle y vio” a la reclamante “en el suelo”. Como señalamos en los Dictámenes Núm. 3/2014 y 170/2017, dirigidos a la misma autoridad consultante, en consideraciones plenamente aplicables al presente supuesto, “en la fase final de instrucción del procedimiento, cuando ya no existe posibilidad de contradicción alguna por parte del perjudicado -al que nunca se le hizo conocedor de un aspecto tan capital como el que nos ocupa-, la Administración manifiesta no tener por ciertos los hechos alegados por aquel (...). Tal forma de proceder -la negación de los hechos alegados por el reclamante en un momento procedimental en el que no existe posibilidad de contradicción por su parte-” contraviene lo establecido en el artículo 77.2 de la LPAC, a cuyo tenor, “Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados (...) el instructor (...) acordará la apertura de un período de prueba (...) a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días”. Así sucede en este caso, por lo que el órgano instructor debió acordar la práctica de cuantas pruebas fuesen necesarias en orden a dilucidar cómo se desarrollaron los hechos. Asimismo, deberá aprovechar el trámite para identificar qué elemento propició el percance, puesto que en las fotografías que aporta la interesada se observan distintas tapas de registro sin que esta haya concretado -ni la Administración indagado- con cuál tropezó.

Por otra parte, este Consejo considera, con base en la documentación obrante en el expediente, que no se ha dado tratamiento adecuado a la exigencia de incorporación de informe del servicio afectado, en los términos de lo establecido a tal efecto en el artículo 81 de la LPAC, que dispone en su apartado 1 que “En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable”.

La perjudicada sostiene que la caída tuvo lugar “debido al mal estado del pavimento y las tapas de alcantarilla y agua existentes, que el Ayuntamiento ni reparó ni indicó o colocó ningún tipo de señalización”.

Ante este planteamiento, nos encontramos con que en el presente supuesto el Jefe de la Sección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Siero, en un lacónico informe y a la vista de la reclamación planteada, indica que “si bien sería ideal el mantenimiento en perfectas condiciones de todas las zonas públicas, es normal que en ciertos puntos se puedan provocar desperfectos con el paso del tiempo./ Dicho lo anterior, no tengo capacidad para informar sobre la posible responsabilidad patrimonial municipal en relación a esta materia”. Al respecto, en la Memoria correspondiente al año 2022 este Consejo ha señalado que “sería deseable que los partes instruidos por la fuerza pública o, en su defecto, los informes del servicio municipal de conservación viaria describan de forma más precisa la entidad del desperfecto, aportando al efecto algún elemento objetivo de medición o contraste”, y aun en los supuestos en que el desperfecto ya hubiere sido subsanado persisten ciertos elementos que sirven a su valoración objetiva, de modo que “el informe del servicio debería incorporar una valoración del defecto viario, pues en su poder obran datos referentes al material, tamaño, etc. de las piezas colocadas en cada zona de la ciudad, lo que permite en muchos casos, aun tiempo después de reparado un desperfecto, concretar el alcance del deterioro”. En definitiva, si bien es doctrina reiterada de este Consejo que la carga de la prueba corresponde a la parte reclamante, también consideramos que las características de la vía, así como la ubicación y medición o, cuando menos, la descripción del desperfecto, constituye un dato técnico relevante que la Administración ha de acompañar a este tipo de procedimientos -estando a su disposición-, y cuando los agentes de la autoridad no se personan en el lugar al tiempo del siniestro aún subsisten medios alternativos (tales como recabar de la contratista o concesionaria que efectúa la reparación, de su propio personal técnico o de la Policía Local si comparece en el lugar del percance una descripción más exacta del grosor de las losetas empleadas o de la medición del desnivel) que permiten concretar la entidad de la deficiencia denunciada incluso después de su reparación.

En estas condiciones, este Consejo carece de elementos de juicio suficientes que permitan la emisión de su parecer sobre la reclamación

formulada. Por ello, tras despejar las cuestiones relativas al modo en que se produjeron los hechos, debe recabarse un nuevo informe del servicio responsable del mantenimiento de las vías públicas que se pronuncie sobre las características del desperfecto y de la acera en la que se ubica, si el Ayuntamiento era conocedor de la existencia de percances similares en ese punto o si con posterioridad se procedió a la reparación de la zona, así como cuantas otras cuestiones resulten de interés para analizar el cumplimiento del estándar de mantenimiento de la vía. Tras dar audiencia a la interesada y una vez formulada una nueva propuesta de resolución habrá de recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen.

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, debiendo retrotraerse el procedimiento en los términos expresados.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE SIERO.