

Expediente Núm. 40/2013  
Dictamen Núm. 63/2013

**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 27 de marzo de 2013, 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 21 de febrero de 2013, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por ....., 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 12 de diciembre de 2012, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada en relación con las lesiones padecidas tras una caída en la acera que atribuye al mal estado del pavimento.

Expone que “el día 23 de febrero de 2012 (...), sobre las 09:30, al llegar al cruce” de la “avenida ..... y ....., como consecuencia de un profundo desnivel en la acera tropecé cayendo al suelo”. Afirma que la caída se produjo debido a

“un socavón (...) de un mínimo de 5 centímetros de profundidad” que “no se encontraba señalado”. Indica que fue trasladada al Hospital ....., diagnosticándosele una “fractura infrasindesmal sin desplazar maléolo externo tobillo izquierdo” y que tuvo que ser inmovilizada “con una bota de yeso”, recibiendo con posterioridad “infiltraciones” en fechas 4 de mayo y 4 de junio de 2012.

Respecto a la evaluación del daño, sostiene que con base en “las secuelas” que le “han quedado, así como los días impeditivos y no impeditivos, que suman un total de 133 días hasta la fecha”, solicita una indemnización por importe de siete mil setecientos treinta y ocho euros con ochenta y seis céntimos (7.738,86 €).

Propone la práctica de prueba documental, consistente en los documentos que acompaña, y testifical, identificando a una persona que presenció la caída.

Adjunta a su escrito los siguientes documentos: a) Fotocopia del documento nacional de identidad. b) Informe del Área de Urgencias del Hospital ....., del día 23 de febrero de 2012, en el que consta como diagnóstico “fractura infrasindesmal sin desplazar”. c) Citaciones para acudir a la consulta del Servicio de Traumatología de un ambulatorio los días 26 abril y 4 de junio de 2012, figurando en los informes relativos a dichas consultas, respectivamente, “infiltración local (...), continuar con tobillera (...). Revisión al mes” y “va muy bien, 2ª infiltración (...). Revisión al mes”. d) Nueve fotografías del lugar de la caída.

**2.** Mediante escrito de 27 de diciembre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

Con esa misma fecha, remite una copia de la reclamación a la correduría de seguros y a la compañía aseguradora, cita a la testigo propuesta y traslada a la interesada dicha citación.

**3.** El día 28 de diciembre de 2012, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras emite un informe en el que señala que “el pavimento, formado por adoquines de hormigón, ha sufrido un hundimiento en una superficie aproximada de 1,00 x 0,5 m y unos 5 cm de profundidad con respecto a la rasante” de la acera. Adjunta 4 fotografías del lugar del accidente.

**4.** Con fecha 2 de enero de 2013 comparece en las dependencias municipales la testigo propuesta por la interesada. Afirma que el accidente tuvo lugar “justo al principio de ....., junto al bordillo de la carretera, pero fue en la acera”. Indica que vio la caída de la accidentada, precisando que “ella iba por delante (...), cerca de mí”, y afirma que “quedó apoyada de rodillas, con las manos en el suelo” y que “le dolía la pierna”. En cuanto al tipo de zapatos que llevaba, señala que “iba de plano” y que las circunstancias climatológicas eran “buenas”.

**5.** El día 23 de enero de 2013, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la perjudicada la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de 10 días.

Mediante escrito de 1 de febrero de 2013, esta solicita una “copia del informe técnico”, sin que conste que se hayan presentado alegaciones.

**6.** Con fecha 15 de febrero de 2013, una Licenciada en Derecho de la Sección de Vías, con el conforme de la Jefa de la Sección, formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que la deficiencia a la que se refiere la reclamación se encuentra en “un vial de carácter semipeatonal”. Añade que el hecho de que la interesada “estuviera cruzando la calle ..... implica un deber de extremar las precauciones”, al “encontrarse fuera de un paso de peatones, en una zona en la que, aun restringida, es posible la circulación de vehículos”. Respecto a las piezas hundidas, puntualiza que el hundimiento es “progresivo, gradual”, y que el mismo se localiza “en una zona bien amplia (...), con buena visibilidad de calzada”, afirmando que el desperfecto no es “ni insalvable, ni peligroso”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de febrero de 2013, registrado de entrada el día 4 del mes 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 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, 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 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 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 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 12 de diciembre de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 23 de febrero del mismo año, 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.

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.

No obstante, y como ya hemos tenido ocasión de manifestar a esa misma autoridad consultante en asuntos anteriores, observamos que se practicó la prueba testifical sin atender a lo exigido en el artículo 81 de la LRJPAC. El referido artículo establece, en su apartado 1, que la "Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas" y, en su apartado 2, que en "la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan". Pues bien, en el presente supuesto, en la notificación efectuada a la testigo propuesta no se consignó la fecha y la hora en que se iba a practicar el interrogatorio, sino un plazo en días y en horas dentro del cual la testigo podía comparecer. Tampoco

se puso en conocimiento de la reclamante la celebración de tal acto, ni, en consecuencia, la posibilidad de estar presente en el momento de realizar la prueba y de proponer preguntas para formular a la testigo. En suma, tal forma de proceder no cumple las exigencias del artículo 81 de la LRJPAC antes citado. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el Ayuntamiento en su informe-propuesta de resolución no cuestiona en ningún momento las circunstancias de la caída, y que la perjudicada pudo acceder a la declaración testifical y alegar lo que considerase oportuno en el trámite de audiencia, sin que conste que se haya presentado objeción alguna al respecto, no cabe apreciar indefensión.

**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.-** La reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos tras una caída que considera causada por “un profundo desnivel en la acera”, lo que provocó que tropezase a consecuencia del “socavón”.

La realidad de la caída resulta acreditada mediante la prueba propuesta por la interesada, en la que la testigo declara haber visto los hechos; la lesión física consta en el informe del Área de Urgencias del Hospital ..... de 23 de febrero de 2012, según el cual se le diagnosticó una “fractura infrasindesmal sin desplazar”, por lo que debemos considerar probada dicha lesión.

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 perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si la misma es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) 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, los servicios de pavimentación de las vías públicas.

A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de los espacios públicos dedicados al tránsito de peatones, 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. Debemos recordar que la caída tuvo lugar en una calle semipeatonal y que este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en anteriores dictámenes sobre las especiales características de este tipo de vía, especialmente habilitada (toda ella, es decir, tanto la calzada como la acera) para el tránsito peatonal y en la que el tráfico rodado está severamente restringido, permitiéndose solo en determinadas condiciones y con carácter ocasional. La singularidad del tipo de vía, reservada a los peatones, conlleva que la calle constituya un *continuum*, sin diferencias de nivel ni bordillos; o sea, una superficie en la que no cabe distinguir propiamente entre calzada y acera. En consecuencia, en estas zonas peatonales el deber genérico municipal de conservación y mantenimiento de las vías urbanas se extiende con igual intensidad, en cuanto a los estándares de calidad exigibles en el funcionamiento del servicio público, al conjunto de la vía, al contrario de lo que sucede cuando se trata de una calle no peatonal.

Según expone la interesada en su reclamación, la lesión se produjo como consecuencia de la caída que sufrió “al llegar al cruce” de la “avenida ..... y .....”, en el que hay “un socavón en la acera con un hundimiento de un mínimo de 5 centímetros de profundidad”, lo que provocó un “fuerte desequilibrio”, reprochando al Ayuntamiento que “no se encontraba señalizado”, por lo que “no fue percibido” por ella. Como prueba, aporta unas fotografías en las que se observa que el pavimento de la acera se encuentra interrumpido por la intersección de una calle semipeatonal compuesta por adoquines, algunos de los cuales están hundidos provocando un desnivel.

El Ayuntamiento reconoce el lugar del accidente mostrado en las fotografías presentadas por la reclamante, y, aunque a la testigo en ningún momento se le formula pregunta alguna en relación con las características de dicha anomalía, el técnico municipal afirma en su informe que en la zona en la que ocurrieron los hechos el pavimento está “formado por adoquines de hormigón”, el cual “ha sufrido un hundimiento en una superficie aproximada de 1,00 x 0,5 m y unos 5 cm de profundidad con respecto a la rasante” de la acera, acompañando unas fotografías sustancialmente coincidentes con las incorporadas al expediente por la interesada.

Por otro lado, el Ayuntamiento sostiene que “el hecho de que la reclamante estuviera cruzando la calle ..... implica un deber de extremar las precauciones”, al “encontrarse fuera de un paso de peatones”. Sin embargo, lo cierto es que del examen de las citadas fotografías se desprende que ni estamos ante un cruce de calles convencional, ni existe ningún paso de peatones, dado que la transición entre la acera -de baldosas- y la confluencia con el final de una calle semipeatonal se realiza simplemente con un cambio de material -adoquines-, permaneciendo ambos pavimentos en el mismo plano, de manera que la interesada se limitó únicamente a seguir con la trayectoria que llevaba al pasear por la acera. En cualquier caso, debemos tener en cuenta que, si bien el accidente tuvo lugar sobre un pavimento adoquinado que por su propia configuración presenta una cierta irregularidad que en sí misma no supone incumplimiento del estándar exigible al servicio público, las fotografías

obrantes en el expediente y la descripción del estado de la acera que realizan los servicios técnicos dan cuenta de la existencia de una irregularidad notable -5 cm de profundidad-; circunstancia que constituye una infracción del deber municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas que entraña una situación de riesgo para el viandante, por lo que estimamos que existe nexo causal entre el estado de la calle semipeatonal y el accidente.

Por tanto, de lo actuado deducimos la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el resultado dañoso, que tiene su origen de forma exclusiva en la prestación anormal del servicio público de mantenimiento de la vía.

**SÉPTIMA.-** Procede, en consecuencia, valorar ahora la cuantía reclamada.

La interesada valora el daño sufrido en siete mil setecientos treinta y ocho euros con ochenta y seis céntimos (7.738,86 €), que corresponden, según sus manifestaciones, a las secuelas y a los días de incapacidad, tanto impeditivos como no impeditivos.

Sin embargo, no se ha procedido por la Administración a comprobar los extremos reseñados, ni a practicar una valoración contradictoria de los mismos, pues el Ayuntamiento propone desestimar la reclamación y no entra en el análisis del *quantum* indemnizatorio.

Así las cosas, este Consejo Consultivo, ante la falta de actos de instrucción acerca de la valoración económica del daño alegado, carece de elementos de juicio suficientes para pronunciarse sobre la cuantía de la indemnización. Es la Administración municipal la que, mediante la práctica de una comprobación contradictoria, realizando los actos de instrucción y valoración médica que sean necesarios para determinar el alcance de las secuelas y los días impeditivos y de curación alegados, puede y debe fijar la indemnización que ha de abonar a la interesada.

Para el cálculo de la misma parece apropiado valerse del baremo establecido al efecto en el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (aprobado por Real

Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre), que, si bien no resulta de aplicación obligatoria, viene siendo generalmente utilizado, con carácter subsidiario y orientativo, a falta de otros criterios objetivos.

En definitiva, este Consejo Consultivo considera indemnizables los siguientes conceptos: por secuelas, en función de las que finalmente y de forma contradictoria se determinen, y por días de curación, tanto impositivos como no impositivos, los que se acrediten.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo y, estimando total o parcialmente la reclamación presentada por ....., indemnizarla en los términos expresados 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,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.