

Expediente Núm. 354/2013
Dictamen Núm. 290/2013

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 23 de diciembre 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 8 de noviembre 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 31 de julio de 2013, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ayuntamiento de Oviedo, por las lesiones padecidas tras una caída que atribuye al mal estado del pavimento.

Expone que “el día 23 de marzo de 2013, sobre las 11:30 horas (...), cuando transitaba por la calle peatonal, a la altura del número 3 y 5”, sufrió una caída “como consecuencia del mal estado de la acera, debido a la existencia de varias baldosas que se encontraban sueltas y levantadas”, lo que motivó que se “desestabilizara, perdiese el equilibrio y cayese al suelo”.

Señala que tuvo que ser atendida en el “por torsión de tobillo izquierdo, con (...) limitación de la movilidad del hombro izquierdo y dolor abdominal”, siendo diagnosticada de “esquince de tobillo, grado I, y síndrome abdominal”, y precisa que realizó “rehabilitación (...) entre el 17-6-2013 y el 29-7-2013”, quedándole, “como estado secuelar, abducción y antepulsión 120 pasivo completo, pero con dolor en últimos grados de movimiento rotación externa 90, rotación interna y retropulsión t12, con dolor en rotaciones principalmente”.

Solicita una indemnización estimativa por importe de veinte mil euros (20.000 €).

Adjunta a su escrito los siguientes documentos: a) Fotografía del lugar de la caída. b) Informe del Área de Urgencias del Hospital, de 23 de marzo de 2013, en el que consta “síndrome abdominal. Esguince tobillo grado I”. c) Comparecencia ante la Policía Local de Oviedo, efectuada el día del accidente. d) Hoja de interconsulta al Servicio de Rehabilitación. e) Informe del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación, en el que se detalla como fecha de inicio del tratamiento el 12-04-2013 y como fecha de alta el 29-07-2013.

2. Mediante escritos de 6 de agosto de 2013, 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, y le concede un plazo de 10 días para que indique los “datos de testigos de la caída”.

3. Con fecha 20 de agosto de 2013, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras emite un informe en el que consta que la “deficiencia consiste en la rotura de unas 7 baldosas de 40 x 40 cm, algunas de ellas hundidas aproximadamente 1 cm de profundidad con respecto a la rasante de al acera”.

4. El día 21 de agosto de 2013, la reclamante presenta en el registro municipal un escrito en el que manifiesta que, como medios de prueba, propone la testifical de dos personas a las que identifica.

5. Mediante escritos de 22 de agosto de 2013, la Jefa de la Sección de Vías cita a las testigos propuestas por la reclamante para que comparezcan en las dependencias municipales “a fin de prestar su testimonio sobre las circunstancias que concurrieron en la caída”.

Con fecha 11 de septiembre de 2013 se practica la prueba testifical. Una de las testigos, que manifiesta ser vecina de aquella, indica que la caída tuvo lugar en la “c/, entre el nº 3 y 5, frente a un bar”, entre las “11:15 - 11:30 de la mañana”. Asegura que “caminaba detrás de la reclamante” y que “vio como perdía el equilibrio y caía al pisar la baldosa hundida”, afirmando que la accidentada llevaba “zapato plano” y que “no llovía”. La otra testigo, que señala ser su amiga, responde de forma similar, indicando que “caminaba al lado de la reclamante”, que “vio la caída y la ayudó”, y puntualiza que “pisó en una baldosa que estaba hundida y se movía”.

6. El día 24 de septiembre de 2013, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la perjudicada la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de 10 días.

Con fecha 17 de octubre de 2013, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones,

dirigido al Ayuntamiento de Oviedo, en el que, tras dar por reproducido lo expuesto en su escrito de reclamación y reiterar la indemnización solicitada, afirma que la reparación de la deficiencia supone “reconocer (la) existencia del mal estado de la acera”.

7. El día 4 de noviembre de 2013, un Licenciado en Derecho de la Sección de Vías, con el conforme de la Jefa de Sección, formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al entender que el hecho de que algunas baldosas estuviesen “hundidas aproximadamente 1 cm de profundidad” no supone un “peligro real y efectivo”, subrayando que las “condiciones de visibilidad eran óptimas” y que el desperfecto es de “escasa entidad”, por lo que considera que no se infringe el estándar de conservación viaria.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 8 de noviembre de 2013, registrado de entrada el día 18 de dicho mes, 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 31 de julio de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 23 de marzo 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.

Sin embargo, 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 las notificaciones efectuadas a las testigos propuestas 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 estas podían 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 las testigos. 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 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 el mal estado en que se encontraba la acera, con “varias baldosas (...) sueltas y levantadas”.

La realidad de determinados daños físicos resulta acreditada con el informe del Servicio de Urgencias del Hospital de 23 de marzo de 2013, en el que se detalla que la interesada sufre una “caída casual al tropezar”, siendo diagnosticada de “síndrome abdominal” y de “esguince de tobillo, grado I”.

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 produce la caída y si la misma es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen

la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso.

Antes de analizar si el servicio municipal ha cumplido sus obligaciones de mantenimiento debemos examinar las circunstancias del accidente, sin las cuales no es posible establecer el nexo causal entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial.

La interesada manifiesta en su escrito de reclamación que cuando transitaba por una "calle peatonal" sufrió una caída como "consecuencia del mal estado de la acera", debido a la existencia de "varias baldosas (...) sueltas y levantadas". Sin embargo, surgen contradicciones en relación con lo expuesto por ella misma, horas después del accidente -a las 18:10 horas del día 23 de marzo de 2013-, durante su comparecencia ante la Policía Local, al afirmar que la caída se produjo "en el centro de la calzada", y que pisó "sobre una zona del embaldosado, concretamente siete baldosas de color rojizo, que se encuentra hundida y rota". Por otro lado, pese a la existencia de dos testigos presenciales, sus declaraciones tan solo alcanzan a constatar la realidad del accidente y el número de la calle en que se produce, pero no se les requirió que explicaran con precisión ni el sitio exacto ni la causa del percance, limitándose a señalar, una de ellas, que vio como "caía al pisar la baldosa hundida" y, la otra, que "pisó en una baldosa que estaba hundida y se movía". En cualquier caso, y aun teniendo presente que la copia de la fotografía aportada por la interesada -folio 7- no tiene la suficiente calidad como para cumplir con el fin que se pretende, debemos señalar que una apreciación conjunta de las declaraciones de aquella ante la Policía Local y de la fotografía del lugar del accidente que acompaña al informe técnico municipal -folio 17-, y que no resulta discutido en el trámite de audiencia, permiten considerar acreditado que la deficiencia estaba ubicada fuera de la acera, en la zona centro de la calle peatonal.

Por lo que se refiere a la entidad de los desperfectos, el informe del Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras señala que consistían "en

la rotura de unas 7 baldosas de 40 x 40 cm, algunas de ellas hundidas aproximadamente 1 cm de profundidad con respecto a la rasante de la acera”.

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 de la 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.

No obstante, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y, por ello, no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

En consecuencia, consideramos que se trata de una anomalía carente de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible en el mantenimiento de una vía pública, y que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la misma.

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

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.