

Expediente Núm. 38/2014
Dictamen Núm. 60/2014

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 3 de abril 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 11 de febrero de 2014 -registrada de entrada el día 20 del mismo mes- examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños sufridos tras una caída en una vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 6 de agosto de 2013, la interesada presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en la calle el día 11 de junio de 2012, a las 10:30 horas.

Expone que transitaba por la citada calle cuando, “debido al mal estado de los adoquines (...), desencajados de la calzada correspondiente, tras evitar a un vehículo que se encontraba estacionado sobre la acera que linda con el

parque, sufrió un tropezón y como consecuencia” se precipitó al suelo, siendo auxiliada por otra persona. Resalta que, “pese a que caminaba con cuidado y diligencia”, no pudo evitar el percance, “dado el mal estado de la calzada y la invasión de la acera por el vehículo en ella estacionado, que le ocasionó directamente el accidente”.

No concreta la indemnización solicitada, aunque sí señala que la caída le ha originado “lesiones permanentes, detalladas en los informes médicos adjuntos”, persistiendo diversas secuelas tras causar alta en el Servicio de Rehabilitación.

Acompaña su escrito de la siguiente documentación: a) Informe de alta del Servicio de Traumatología del Hospital de 15 de junio de 2012, en el que se consigna como fecha de ingreso el 11 del mismo mes y como diagnóstico principal el de “fractura húmero proximal derecho”. b) Informe de alta del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación de 29 de enero de 2013, en el que se describe el tratamiento rehabilitador -“cine y electroterapia”-, indicándose que presenta al final del mismo “mejor control del dolor con molestias en ciertos movimientos/esfuerzos. Secuela en el BA con abducción y antepulsión 120º, rotación externa columna cervical y la RI a L1”. Consta en él como fecha del alta el 13 de noviembre de 2012.

2. Mediante oficios de 20 de agosto de 2013, la Jefa de la Sección de Vías traslada la reclamación presentada a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros.

3. El día 20 de agosto de 2013, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Asimismo, le informa sobre la posibilidad de mejorar su solicitud indicando el lugar exacto de la caída y los datos de la testigo citada.

Con fecha 4 de septiembre de 2013, la perjudicada presenta un escrito en el que facilita el nombre y la dirección de la testigo, añadiendo un croquis de la zona y una fotografía, sin fecha, del estado de la vía.

4. El día 13 de septiembre de 2013 el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras del Ayuntamiento de Oviedo emite informe. En él señala que, una vez “girada visita de inspección a la calle”, se observa que “en el lugar donde dice se produjo el accidente el pavimento de adoquín se encuentra deformado, además de sufrir distintas roturas y la falta de alguno de ellos, en una superficie aproximada de 1,30 x 1,00 m y unos 6 cm de profundidad (en su cota más baja), con respecto a la rasante de la calzada”. Adjunta seis fotografías tomadas el 12 de septiembre de 2013.

5. Mediante oficio de 24 de septiembre de 2013, la Jefa de la Sección de Vías cita a la testigo propuesta para que comparezca, en el plazo de diez días desde la notificación del escrito, a fin de prestar su testimonio, lo que se comunica a la reclamante.

El día 8 de octubre de 2013 se practica en las dependencias administrativas la prueba testifical. La testigo afirma que vio la caída, pues se encontraba trabajando en un bar próximo. Relata que la afectada “venía caminando y tropezó y cayó al suelo, creo que de lado. Salí y la ayudé”. Manifiesta no recordar el tipo de calzado que llevaba, ni las circunstancias climatológicas existentes en ese momento.

6. Con fecha 14 de octubre de 2013, la Jefa de la Sección de Vías requiere a la interesada para que “proceda a la mejora de su solicitud”, indicando la “cuantificación de la reclamación, aportando documentos y facturas justificativas, si fuera posible”.

El día 31 del mismo mes, la reclamante presenta un escrito en el que solicita una indemnización por importe total de quince mil setecientos cuarenta y cinco euros con cuarenta y tres céntimos (15.745,43 €), correspondientes a 10 puntos de secuelas, por “rigidez de hombro derecho (...), fractura de húmero proximal, tratada ortopédicamente”, y por “incapacidad temporal”, concepto en el que incluye 5 días de hospitalización y 152 “días de baja impeditiva y rehabilitación”.

7. Obra incorporado al expediente el “informe pericial” emitido por un licenciado en Medicina y Cirugía el 19 de noviembre de 2013 con base en los informes médicos aportados por la interesada y en el reconocimiento que le efectuó en esa misma fecha.

En él se indica que se retiró “la inmovilización del brazo a las cuatro semanas del alta hospitalaria, siendo derivada al Servicio de Rehabilitación”, en el que siguió tratamiento desde el 16 de agosto al 13 de noviembre de 2012.

8. Mediante escritos de 25 de noviembre de 2013, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la reclamante, a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días.

9. Con fecha 10 de febrero de 2014, una Licenciada en Derecho de la Sección de Vías, con el conforme de la Jefa de Sección, eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En él subraya que, acaecida la caída el día 11 de junio de 2012, no se “aporta prueba alguna sobre el estado del pavimento” en esa fecha o en las próximas, datando la única documentación gráfica acreditativa del mismo del mes septiembre de 2013, un año y tres meses después del accidente. Atendiendo a esta circunstancia, considera que resulta “imposible determinar si en esa fecha las deficiencias de la vía existían” y si “eran de la entidad que después se constata, así como las consecuencias que pudieran tener en la marcha de los viandantes”. En este sentido razona que, pese a tratarse “de una calle peatonal (...), su calzada soporta el continuo tráfico de vehículos para acceso a los garajes de la calle y al parking público del establecimiento comercial y camiones en labores de carga y descarga”, por lo que estima plausible que “la deficiencia inicial, caso de que existiera, se hubiera ido agravando, siendo factible incluso que los desperfectos de la vía fueran consecuencia, no ya de un desgaste progresivo, sino de una acción puntual”. De hecho, destaca que “la reclamante en su inicial escrito” alude a “una deficiencia de escasa o menor entidad, limitándose a indicar que los adoquines

estaban `desencajados´”, sin que en ningún momento afirme “la existencia de deformidades, roturas o falta de alguno de ellos”; a ello añade la ausencia de referencia alguna por parte de la testigo a la existencia de “defectos en el pavimento de la calle, ni por tanto que estos fueran la causa de la caída”. Por último, argumenta que, dado que la reclamante relata que “la caída se produjo por esquivar un coche que había aparcado en la acera, ha de considerarse que el peatón se apartó para tal fin de la trayectoria inicialmente elegida” para su deambulación, pasando a la calzada, y entiende que una diligencia media hubiera bastado para sortear la deficiencia.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 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 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 6 de agosto de 2013, habiendo tenido lugar el alta en el Servicio de Rehabilitación -en el que siguió tratamiento por las lesiones sufridas tras la caída- el día 13 de noviembre de 2012, 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, 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 la testigo y a la perjudicada 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 primera podía comparecer. No obstante, y pese a que la falta de comparecencia de la reclamante durante el trámite de audiencia impidió que conociera el contenido de la declaración, a la vista del mismo, no cabe presumir que sufriría alteración alguna de haberse personado aquella durante su realización, sin que quepa apreciar indefensión que obligue a retrotraer el procedimiento.

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.- La perjudicada interesa una indemnización por las lesiones sufridas tras una caída que atribuye al mal estado del pavimento.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, resulta acreditada la producción del daño consistente en fractura de húmero derecho y cuya curación requirió el tratamiento médico descrito en los informes aportados.

Ahora bien, la existencia de un daño individualizado y susceptible de evaluación económica no significa por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo, titular de la vía pública en la que suceden los hechos, 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 si el daño es consecuencia o no del funcionamiento de algún servicio público, para lo que es presupuesto ineludible verificar el modo y circunstancias en que se produjo el accidente.

La reclamante alega que el percance se originó al tropezar con unos adoquines “desencajados de la calzada”, y el testimonio prestado por la testigo permite acreditar el hecho mismo de la caída pero no indica la causa del desequilibrio, ni alude a la existencia de desperfectos en la vía, cuyo estado presumimos conocía, pues presencia el incidente desde su puesto de trabajo.

Según lo establecido 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.

A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de la acera, 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.

El informe emitido por la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras da cuenta de unas evidentes y nada despreciables deficiencias (consistentes en que “el pavimento de adoquín se encuentra deformado”, con roturas e incluso falta de alguna pieza, alcanzando “unos 6 cm de profundidad” el desnivel ocasionado por las fracturas), pero lo cierto es que refleja la realidad

existente transcurrido más de un año desde el percance. En este sentido, apreciamos que tales desperfectos no coinciden con la descripción de la accidentada, que alude -como acabamos de mencionar- a un tropiezo con unos adoquines "desencajados de la calzada", sin que la fotografía que aporta detalle los mismos (ya que se trata de un plano general de la zona). Por otra parte, su falta de comparecencia durante el trámite de audiencia impide confrontar la realidad plasmada en la documentación gráfica incorporada al expediente.

Respecto al estado de la vía, puede compartirse el razonamiento expuesto en la propuesta de resolución en cuanto a que, dado su carácter semipeatonal, el tránsito de vehículos sobre la calzada -aludiéndose a un "continuo tráfico"- permite alcanzar la convicción de que los daños reflejados en el informe del Servicio competente pueden haberse ocasionado con posterioridad al momento en que tienen lugar los hechos.

Atendiendo a lo expuesto, hemos de considerar que el tiempo transcurrido impide dar por acreditada la eventual relación entre el estado de la vía en el mes de septiembre de 2013 y la caída acaecida en el mes de junio de 2012, sin que resulte probado siquiera el modo exacto en que esta se originó.

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

Al margen de lo anterior, hemos de considerar que el accidente tiene lugar en una vía semipeatonal con delimitación de espacios entre aceras y calzada, en función del tipo de pavimento, y que la propia interesada sostiene que accedió a la calzada como consecuencia de que un vehículo invadía la acera. En estas circunstancias tendría que haber adoptado unas precauciones especiales para transitar por una vía que, abierta a cierto tráfico de vehículos, puede presentar obstáculos e irregularidades de mayor entidad que el admisible en las aceras o en las vías reservadas en exclusiva al tránsito peatonal. En todo

caso, el hundimiento de la calzada era visible y podría haberse sorteado sin dificultad de haberse apreciado, por lo que procedería igualmente la desestimación de la reclamación.

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.