

Expediente Núm. 73/2014
Dictamen Núm. 77/2014

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 24 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 28 de febrero de 2014 -registrada de entrada el día 13 de marzo de 2014-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 30 de agosto de 2013, la interesada presenta en una oficina de Correos una reclamación de responsabilidad patrimonial, frente al Ayuntamiento de Oviedo, por los daños sufridos tras una caída en la calle, el día 1 de septiembre de 2012, “tras haber introducido su pie izquierdo en un `socavón´ existente en la citada vía que se hallaba, además, cubierto por el agua, lo que impedía su correcta visibilidad”.

No concreta la indemnización solicitada, aunque sí señala que la caída le ha causado "importantes lesiones", adjuntando el "informe médico emitido al efecto por el Servicio de Urgencias del centro de Atención Primaria al que acudió" el 2 de septiembre de 2012, en el que se consigna como impresión diagnóstica "esguince. A descartar fractura".

2. El día 12 de septiembre de 2013, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras informa que, "girada visita de inspección (...), en la citada dirección existe un socavón en la calzada, próximo al bordillo, con unas dimensiones aproximadas de 2,10 x 0,80 m y unos 11 cm de profundidad con respecto a la rasante de la calzada".

Adjunta cuatro "fotografías de detalle de la referida deficiencia".

3. Con fecha 24 de septiembre de 2013, la Jefa de la Sección de Vías traslada la reclamación presentada a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros.

4. Mediante escrito notificado a la interesada el 30 del mismo mes, la Jefa de la Sección de Vías le comunica la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

El día 15 de octubre de 2013, le notifica un segundo escrito en el que se le concede un plazo de diez días para la mejora de su solicitud, indicando "medios de prueba" y "cuantificación de la reclamación", advirtiéndole que "si así no lo hiciera se le tendrá por desistida de su petición".

5. Con fecha 25 de octubre de 2013, la reclamante presenta un escrito en una oficina de Correos en el que expone que "existen, además, testigos que podrán corroborar" los "hechos y que serán debidamente circunstanciados en el momento procesal oportuno".

Relata que tras sufrir la caída se introdujo "como pudo" en un "ciberlocutorio" en el que "se encontraba su madre, quien, junto con una amiga que

llegó posteriormente, la trasladaron” a un centro de salud próximo en el que fue atendida. Describe el tratamiento médico seguido, y precisa que el alta tuvo lugar el día 6 de noviembre de 2012.

Solicita una indemnización por importe de seis mil trescientos noventa y cinco euros con treinta y siete céntimos (6.395,37 €), que desglosa en los conceptos de “días improductivos” y “lesiones permanentes” por “talalgia” y “limitación de la movilidad del tobillo”.

Acompaña a su escrito tres fotografías del lugar de los hechos, sin fecha; once fotografías del tobillo, y diversa documentación médica acreditativa de la atención recibida, entre la que se encuentra el informe del Servicio de Urgencias del centro de Atención Primaria -ya aportado-, el informe del Área de Urgencias del Hospital al que acude el día 11 de septiembre de 2012 ante la persistencia de los síntomas y el informe de alta del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación en el que consta como fecha de la misma el 6 de noviembre de 2012.

6. Mediante escrito de 6 de noviembre de 2013, la Jefa de la Sección de Vías solicita a la interesada la mejora de su solicitud “proponiendo formalmente la práctica de la prueba testifical”, con indicación de los datos del testigo.

El día 25 del mismo mes la reclamante presenta en una oficina de Correos un escrito en el que identifica al testigo, que es citado 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.

7. Con fecha 2 de diciembre de 2013, la Jefa de la Sección de Vías solicita un informe a la Policía Local sobre la existencia y ubicación de pasos de peatones y/o semáforos en las proximidades del lugar de la caída.

El día 16 de enero de 2014, la División de Servicios Técnicos de la Policía Local informa que “se ha podido comprobar que en el tramo de la calle, correspondiente al número 24, existen pasos para peatones sin regulación semafórica en la confluencia de la calle con”.

8. El día 17 de diciembre de 2013 se practica en las dependencias administrativas la prueba testifical. El testigo propuesto, esposo de la reclamante en el momento en que presta declaración, señala no recordar “exactamente” el día en que la caída sucedió, si bien indica que fue “a finales de agosto”. Manifiesta que “la estaba esperando en el coche”, que estaba aparcado “en el lado izquierdo de la calzada. Justo detrás del bache”, precisando que su mujer “no iba a cruzar” la calle, sino “a bordear el coche para acceder por la zona del copiloto”. Relata que “en el momento en que va a pasar de la acera al asfalto cae en el suelo, pero no puede levantarse. Entonces me bajo del coche y la veo quejarse del tobillo, que empezaba a hincharse”. Aclara que no llevaba zapatos “de tacón”, que “no llovía” y que el socavón tenía “algo de agua”, aunque “no estaba totalmente cubierto”.

9. Mediante escritos de 28 de enero de 2014, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la reclamante, a la aseguradora y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días.

10. Con fecha 14 de febrero de 2014, la perjudicada presenta en una oficina de Correos un escrito de alegaciones en el que reitera su petición, precisando que la realidad de la deficiencia causante del accidente es reconocida por el Ayuntamiento en el informe emitido por la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras. Por otro lado, considera que la existencia de pasos de peatones en las inmediaciones carece de relevancia, “dado que la reclamante no se disponía a cruzar la calle, sino a acceder a la zona del copiloto del coche que tenía allí aparcado”.

11. El día 20 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 ella destaca, en primer lugar, que la perjudicada no

“aporta prueba o evidencia del estado de la calzada el día de la supuesta caída”, insistiendo en que el informe municipal incorporado al expediente “acredita el estado de la vía en el mes de septiembre de 2013, pero no un año antes”. Precisa que se trata de una vía “muy concurrida”, existiendo “un intenso desgaste a consecuencia de las maniobras de aparcamiento y el peso de los propios vehículos estacionados en la zona”, puntualizando que, “a diferencia de los baches en las zonas de circulación, que los conductores procuran evitar, los (...) existentes en las zonas de aparcamiento soportan continuas maniobras”. Considera, asimismo, que “tampoco resulta definitiva” la declaración del testigo, rechazando que dada su posición -dentro del coche- pudiera ver realmente “la dinámica y causa de la caída”. Finalmente, afirma que la deficiencia “con una diligencia o atención media exigible al peatón hubiera sido fácilmente sorteable”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 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 30 de agosto de 2013, y el alta en el Servicio de Medicina Física y Rehabilitación en el que siguió tratamiento por las lesiones sufridas tras la caída tuvo lugar el día 6 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 al testigo y a la interesada 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 el primero podía comparecer. Ahora bien, dado que la reclamante pudo acceder al contenido de la declaración prestada con ocasión del trámite de audiencia, sin que haya presentado objeción alguna al respecto, y además se da la circunstancia de que el testigo propuesto es su esposo, resulta razonable presumir que tuvo conocimiento efectivo del momento en que la prueba se iba a celebrar; por tanto, no cabe 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.- Imputa la interesada a la Administración los daños sufridos como consecuencia de una caída ocurrida en una calle del municipio "tras haber introducido su pie izquierdo en un `socavón´ existente en la citada vía", lesionándose el tobillo.

La realidad de la caída y el daño sufrido resultan probados a la vista de la prueba testifical practicada y los informes médicos incorporados al expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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.

A tales efectos, y conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, debemos tener presente 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 precisaba entonces -al igual que en la redacción dada a este precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local- que los municipios por sí o asociados 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 los elementos correspondientes a dicho servicio, en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas.

Al respecto, hemos de recordar que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el cuestionado servicio de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el mantenimiento de los espacios de tránsito en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, máxime cuando este se compone generalmente de baldosas cuyo diseño suele incluir relieves y hendiduras, de igual modo que otros elementos que de ordinario se sitúan en las aceras, como las tapas de alcantarillas y registros, comportan relieves de cierto espesor. Toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, hay obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas.

En el mismo sentido, también ha reiterado este Consejo que el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que 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 se produce. Esa concepción exorbitante del servicio convertiría al sistema de responsabilidad de las Administraciones en un seguro universal abocado al colapso, desconociendo que el alcance del servicio público se detiene a las puertas de lo inasumible.

Por otra parte, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación del viario, hemos reiterado que 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 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. Tratándose de obstáculos en la calzada o fuera de la acera, ya hemos reseñado que “aunque ese espacio puede ser utilizado por los peatones excepcionalmente, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y adoptando un cuidado especial” (Dictamen Núm. 397/2009).

La relevancia del lugar donde se produce la caída en el análisis de la relación de causalidad con el servicio público radica en que, dada la obligatoriedad de los peatones de transitar por la acera como regla general que admite excepciones, ha de dilucidarse si la utilización de la calzada por la interesada está entre los supuestos de uso permitidos a un peatón; cuestión que conecta a su vez con la previa determinación de las circunstancias en las que se origina el percance.

Al respecto, el testigo propuesto -esposo de la reclamante- especifica que su esposa “no iba a cruzar” la calle, sino que “iba a bordear el coche para acceder por la zona del copiloto”, supuesto de uso permitido al peatón. Sin embargo, no es hasta ese momento cuando se alude a tal extremo, pues la interesada no se refiere a ello ni en su escueta reclamación inicial, ni en el ya más prolijo escrito que presenta una vez requerida para la subsanación y mejora de su solicitud. Ahora bien, de su exposición resulta además una llamativa aparente disparidad entre ambas versiones. Inicialmente la afectada declara que “tras la caída (...) se introdujo `como pudo´” en un local en el que “se encontraba su madre quien, junto con una amiga que llegó posteriormente, la trasladaron al Servicio de Urgencias de un centro de Atención Primaria próximo”, sin mencionar en ningún momento la presencia de su esposo; en cambio, este en su declaración señala que se “bajó del coche” a auxiliar a la accidentada, sin aludir a la posterior asistencia que -según aquella- le habría sido brindada exclusivamente por su madre y una amiga. Si bien de la confrontación de ambos relatos no se deduce expresamente una contradicción,

sí se desprende una falta de concreción que se extiende a otros detalles como la visibilidad del socavón -que “no estaba totalmente cubierto” de agua, según el testigo, y sí a tenor de la reclamante-, así como a otros datos que también presentan variaciones: la perjudicada afirma que recibió atención médica inmediatamente después de la caída, y en su escrito inicial indica que esta ocurrió el día 1 de septiembre de 2012 (fecha que el testigo no puede precisar), pero el parte de atención que presenta está fechado el día 2 de septiembre de 2012. Un último elemento confuso deriva de la ubicación del local a la altura del cual sostiene la reclamante que se origina la caída, y al que acude para recabar la ayuda de su madre, pues si bien de sus manifestaciones podría interpretarse que se encuentra en la misma acera desde la que accede a la calzada, de la fotografía aportada por ella se infiere que está situado en la opuesta.

Ello implica que existen dudas razonables en la acreditación de las circunstancias en las que se producen los hechos que impiden alcanzar plena y rotunda convicción respecto al modo en que tuvo lugar la caída; imprecisión que afecta al elemento clave señalado -la explicación de la presencia de la perjudicada en la calzada-, debiendo tenerse en cuenta que esta última eventualidad bastaría por sí sola, de no estar justificada, para desestimar la reclamación formulada, al intervenir en la producción del accidente un acto propio de la interesada -el hecho de colocarse ella misma en una situación de riesgo al acceder a la calzada por motivos que no han sido esclarecidos-. Lo expuesto nos llevaría a concluir que existe, en el presente supuesto, una ruptura del necesario nexo causal entre el actuar de la Administración y el daño producido, con las lógicas consecuencias en orden a la desestimación de la pretensión ejercitada.

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, en este caso concreto, apreciar la relación de causalidad

cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

A idéntica conclusión -exoneración de la responsabilidad municipal en el accidente sufrido por la perjudicada- llegaría este Consejo incluso en el hipotético, que no probado, supuesto de que se encontrara en la calzada para acceder al vehículo aparcado en el que estaba su marido esperándola.

En este sentido, no cabe compartir el razonamiento expuesto en la propuesta de resolución municipal en cuanto a la ausencia de certeza respecto del estado de la vía en el momento de la caída, pues, dada la entidad de la deficiencia, no parece que puedan haberla provocado las “continuas maniobras” de los vehículos al aparcar con escasa antelación al momento en que la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras registra su existencia. Sin embargo, sí cabe apreciar que la propia interesada ha de ser consciente de que accedía a un lugar que no está especialmente diseñado para el uso peatonal, y en el que, razonablemente, no resulta exigible el mismo estándar de calidad, en cuanto a su acabado y mantenimiento, que en el caso de una acera. Dadas esas condiciones, la reclamante debió extremar las precauciones ante la posible existencia de deficiencias y obstáculos que, aunque irrelevantes para la circulación rodada, pueden no serlo para la deambulación, y, en particular, observar la natural cautela, comúnmente asumida por quien desciende un escalón, consistente en comprobar el estado del piso cuando no es conocido o es distinto del suelo que le precede. Aunque la afectada alude a que “no pudo percatarse” de la deficiencia por estar el socavón “totalmente cubierto de agua”, y con independencia del reparo ya expresado respecto a lo manifestado por el testigo, lo cierto es que la visibilidad del desperfecto se vería destacada por la formación de un charco en él, como puede observarse en las imágenes incorporadas al expediente; tal circunstancia determinaría que extremara la precaución para evitar, precisamente, pisarlo.

En consecuencia, no cabe imputar la caída al funcionamiento de los servicios públicos, ya que no resulta exigible a la Administración que equipare los estándares de calidad de las vías de circulación rodada y de las aceras.

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.