

Expediente Núm. 88/2006
Dictamen Núm. 100/2006

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de mayo de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 20 de febrero de 2006, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Corvera de Asturias formulada por don, que dice actuar en representación de su esposa, doña, por lesiones sufridas por ésta como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 4 de mayo de 2005, tiene entrada en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano del Ayuntamiento de Corvera de Asturias escrito de don, que dice actuar en representación de su esposa, doña, en el que describe las circunstancias de una caída sufrida por ésta, que se produjo, según relata, el día 3 de mayo de 2005, hacia las 17.10 horas, cuando paseaba por la, “por estar en malas condiciones el pavimento de dicha acera”. Según

señala, la caída tuvo lugar “a la altura de la de dicha calle” y su esposa fue atendida por una persona cuyos datos de identidad y domicilio indica. Como consecuencia de los hechos descritos, solicita indemnización, alegando que su esposa estará escayolada durante quince días.

Acompaña su reclamación de la siguiente documentación: 1) parte (según parece) del Servicio Urgencias del Hospital, de, datado el día 3 de mayo de 2005, donde consta tanto el diagnóstico realizado, consistente en “esguince de tobillo”, como el tratamiento a seguir por la interesada, incluyendo férula de yeso durante quince días, y 2) protocolo del mismo hospital, de inmovilización del miembro inferior con vendaje enyesado.

2. Por la Alcaldía del Ayuntamiento de Corvera de Asturias se dicta providencia de 9 de mayo de 2005, de tramitación de procedimiento de responsabilidad patrimonial que dice iniciado por escrito de doña

3. Mediante oficio de 9 de mayo de 2005, notificado a la interesada el día 18 del mismo mes, por la Alcaldía se le comunica la fecha de entrada de su reclamación y, a partir de ella, la incoación del oportuno procedimiento, señalándole el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y notificación, así como los efectos del silencio administrativo.

4. Por el Servicio Jurídico del Ayuntamiento se remite, con fecha 9 de mayo de 2005, la documentación a la Policía Local y a la Oficina Técnica, solicitándoles la emisión de informe. En contestación a dicho traslado, con fecha 27 de mayo de 2005 tiene entrada el informe de la Policía Municipal y el día 23 de septiembre del mismo año, el de la Oficina Técnica.

Señala el informe de la Policía Local que, realizada inspección ocular, se comprueban los siguientes extremos: “1º.- Que el lugar referido por la denunciante parece tratarse de un acceso a garaje provisto de vado, con rebaje sobre la acera en el que se detecta sobre la zona de rodadura un ligero hundimiento apreciando una escasa separación entre baldosas haciéndose

visibles las aristas de las mismas con una diferencia de un centímetro./ 2º.- Que no existen otras denuncias (ni anteriores ni posteriores), ni se tiene conocimiento de que los hechos ahora denunciados hayan propiciado perjuicios o daños a otros peatones./ 3º.- Que no se presenta certificado médico de asistencia ni alcance de las lesiones que se dicen padecidas./ 4º.- Que los defectos observados sobre la acera, no parecen por sí suficientes para ocasionar daños como los esgrimidos por la denunciante, sino que más bien parecen fruto de un descuido o falta de atención al lugar o camino sobre el que se pisa, a lo que debe añadirse la edad de la persona dañada (67 años)". Adjunta a su informe dos fotografías datadas el día 19 de mayo de 2005, que evidencian, por una parte, el hundimiento y fractura de varias baldosas en la zona del vado y, por otra, que se trata de un vado destinado al acceso de vehículos, debidamente señalizado.

Por su parte, el informe del Ingeniero municipal señala que "la acera a la altura del nº de la tiene una anchura total de 1,50 m y una ligera pendiente longitudinal. En el punto donde presuntamente se produce la caída, la acera tiene un vado de acceso a un garaje de vehículos de unos 30 cm. de anchura. El pavimento está constituido por baldosa hidráulica de 30x30 cm., con rugosidad adecuada, rematándose con bordillo de hormigón. En la zona concreta de la presunta caída reflejada en el informe policial se observa ligero hundimiento en el vado, y no un socavón como señala la denunciante a la Policía Local". Añade que, en cualquier caso, "el ligero hundimiento de la acera, no pudo propiciar la caída, sino que probablemente, durante el tránsito por la acera, la viandante no apreció la proximidad del vado, sin tener influencia en la caída el hundimiento de la acera".

5. Con registro de entrada de 3 de octubre de 2005, se presenta nuevo escrito del que dice ser representante de la reclamante. En él, tras relatar nuevamente los hechos ocurridos, procede a cuantificar el daño y solicita una indemnización por cuantía de mil ochocientos euros (1.800 €). Adjunta a su escrito parte médico, datado el día 3 de octubre de 2005, descriptivo del curso de la lesión

sufrida por la reclamante, en el que se hace constar la retirada de la férula de escayola el día 18 de mayo de 2005 y que, en tal fecha, se aprecia movilidad conservada y ligera pérdida de tono muscular.

6. Con fecha 17 de octubre de 2005, se remite la documentación obrante en el Ayuntamiento a su entidad aseguradora a fin de que ésta se pronuncie acerca de si asume o no el siniestro, así como sobre la valoración presentada por la reclamante; hecho que se le notifica a ésta.

En contestación a dicho traslado, con fecha 4 de noviembre de 2005, tiene entrada escrito de la compañía aseguradora señalando que “de los antecedentes obrantes en nuestro poder, no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable por los hechos ocurridos”.

7. En fecha 11 de enero de 2006, con registro de salida del día 17 del mismo mes, por la Alcaldía municipal se notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia, a fin de que en el plazo de diez días pueda obtener copia de los documentos obrantes en el expediente, cuya relación se le indica, y presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes.

El día 19 de enero de 2006 comparece don, que dice actuar en representación de su esposa, señalando que en dicha fecha ha recibido la comunicación del trámite de audiencia y que “no tiene intención de presentar alegaciones ni aportar nuevos documentos”, de lo que deja constancia un documento municipal con la firma del compareciente.

8. Con fecha 16 de febrero de 2006, suscribe la Alcaldía una propuesta de resolución en sentido desestimatorio por entender “que, a la vista de lo expuesto en los informes emitidos por la Policía Local y la Oficina Técnica Municipal, la caída se produce en un tramo de la acera habilitado para el acceso de vehículos, con el vado correspondiente, debidamente indicado”, y que el tramo en el que se produce la caída “no es propicio para el paso peatonal, sino para el acceso de vehículos, de ahí que el daño esgrimido no se hubiera

producido de utilizar la reclamante la zona peatonal adecuada a tal fin, teniendo en cuenta, además, que la caída se produce a las 17,10 horas, momento en que la visibilidad es plena, pudiendo concluir que la caída obedece a una falta de atención debida por parte de la víctima”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de febrero de 2006, registrado de entrada el día 1 de marzo de 2006, 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 Corvera de Asturias objeto del expediente, adjuntando a tal fin copia 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 Consultivo de Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Corvera de Asturias, 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.- A tenor de 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), la interesada está activamente legitimada para solicitar la reparación del daño, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que originan la reclamación, pudiendo actuar legítimamente por medio de representante. Sin

embargo, advertimos que no consta debidamente acreditada en el expediente la representación con que actúa don a favor de la que dice ser su esposa, en los términos de lo establecido en el artículo 32, apartado 3, de la LRJPAC, cuyo tenor literal dispone que “Para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado”. A tal efecto, amén de que no consta el vínculo conyugal alegado, hemos de recordar que el artículo 71 del Código Civil establece que “Ninguno de los cónyuges puede atribuirse la representación del otro sin que le hubiere sido conferida”.

En consecuencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32.4 de la referida LRJPAC, que permite subsanar la falta o insuficiente acreditación de la representación, el órgano administrativo habrá de comunicar al solicitante que deberá subsanar dicho defecto dentro del plazo de diez días, o de un plazo superior si las circunstancias lo requieren, con advertencia de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución dictada en legal forma. Consideramos que no deberá dictarse resolución que ponga fin al procedimiento sin antes dar cumplimiento a este trámite. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El Ayuntamiento de Corvera de Asturias está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula dicha reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de presentación de la reclamación, 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

determinación del alcance de las secuelas”. En el presente caso, la reclamación se presenta el día 4 de mayo de 2005 y los hechos a que se refiere son objeto de atención médica el día anterior, por lo que es claro que la reclamación fue presentada 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, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial).

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia -de subsanarse la falta de acreditación de la representación- y propuesta de resolución.

No obstante, observamos que no consta el órgano administrativo que tenga encomendada la tramitación del procedimiento, lo que ha provocado que sea la propia Alcaldía (a excepción de la solicitud de informe efectuada por el Servicio Jurídico a la Policía Local y a la Oficina Técnica) quien haya instruido materialmente dicho procedimiento.

Asimismo, además del trámite de subsanación de la falta de acreditación de la representación que se dice ostentar, se han omitido actos de instrucción, como la apertura de período probatorio y la práctica de prueba testifical con la persona identificada detalladamente en el escrito de reclamación, aun cuando en dicho escrito no se indique de modo expreso la proposición de prueba. No obstante, dado que no consta formalmente propuesta de prueba y que en el trámite de audiencia no se ha efectuado alegación alguna en tal sentido, en aplicación del principio de eficacia reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución y recogido en el artículo 3 de la LRJPAC, procede analizar el fondo de la cuestión planteada.

Finalmente, hemos de señalar que ha sido rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. En efecto, presentada la reclamación el día 4 de mayo 2005, se concluye que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 1 de marzo de 2006, el plazo de resolución -y notificación- ha sido sobrepasado. No obstante, ello no impide la resolución de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución Española establece 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 dispone 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”.

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 un daño o lesión antijurídica, 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.- A este Consejo no le ofrece duda la realidad de la lesión, consistente en el esguince de tobillo sufrido por la reclamante, según resulta tanto de su propio relato de los hechos como de los partes médicos correspondientes a la asistencia prestada; en particular, del parte médico de Urgencias, fechado el día 3 de mayo de 2005.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo e individualizado, no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la perjudicada su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Hemos de analizar, por tanto, si el daño ha sido o no consecuencia directa del funcionamiento de un servicio público; si, de acuerdo con lo alegado, éste se produjo “por estar el pavimento de dicha acera en malas condiciones”.

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 limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas.

Es evidente, por lo expuesto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado la pavimentación de la vía pública, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente, que evite riesgos innecesarios a los transeúntes, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

Este Consejo entiende, en línea de principio, que el referido servicio público no comprende el mantenimiento de las aceras en una conjunción de plano tal que no consienta mínimas desnivelaciones en el pavimento, máxime cuando éste se compone de baldosas, cuyo diseño puede incluir relieves o irregularidades. Toda persona que camine por una acera ha de ser consciente de los riesgos consustanciales al deambular por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, hay obstáculos ordinarios diversos como árboles o mobiliario urbano, entre otros. Esa mínima atención que se debe tener para no asumir más riesgos de los necesarios y razonables ha de incrementarse, y es exigible que así sea, cuando existan situaciones que aumentan el riesgo, sea por causa de la propia persona (edad, discapacidad, calzado inapropiado), sea por circunstancias atmosféricas (lluvia, nieve), sea por obras o desperfectos debidamente señalizados.

Admitiendo que la caída tuvo lugar donde señala la reclamación, dado que la Administración instructora lo da por cierto en su propuesta de resolución aunque no conste acreditado de modo fehaciente, la documentación incorporada al expediente no permite concluir que la causa directa y exclusiva de dicha caída sea la omisión de la obligación municipal que hemos dejado expresada. En primer lugar, según el informe policial, el lugar señalado “parece tratarse de un acceso a garaje provisto de vado, con rebaje sobre la acera en el que se detecta sobre la zona de rodadura un ligero hundimiento apreciando una escasa separación entre baldosas”; defectos que, según refiere posteriormente, “no parecen por sí suficientes para ocasionar daños como los esgrimidos por la denunciante”. Por otra parte, en el informe emitido por el servicio técnico municipal se describen las características de la acera, indicando

que “tiene una anchura total de 1,50 m (...) un vado de acceso al garaje de vehículos de unos 30 cm de anchura (...). En la zona concreta de la presunta caída reflejada en el informe policial se observa ligero hundimiento en el vado”, el cual “no pudo propiciar la caída”.

Es decir, incluso si admitimos que la caída se produjo en la zona con el pavimento dañado y defectuoso, del contenido de los citados informes, en la medida en que no han sido contradichos, podemos extraer las siguientes conclusiones: 1) que el hundimiento constatado en el pavimento es calificado como ligero por las dos unidades informantes, siendo de destacar especialmente que se localiza en la zona de vado o inclinación de la acera; 2) que lo cierto es que el lugar en que se habría producido la caída, aun formando parte de la acera, no es una zona utilizada ordinaria o generalmente para la circulación de peatones por la propia dificultad que conlleva, sino que se trata de una franja de unos 30 centímetros de anchura destinada propiamente a permitir el acceso de vehículos (que se encuentra debidamente señalizada), restando, en consecuencia, un total de 1,20 metros de acera con pavimentación en perfecto estado para el tránsito con seguridad de los peatones.

Siendo ello así, en aplicación de los principios que hemos dejado expresados anteriormente, no puede este Consejo apreciar la existencia del nexo causal adecuado y suficiente entre la caída y el servicio público de pavimentación y mantenimiento de las vías públicas. El defectuoso estado del pavimento que se ha constatado, afecta a una zona en que la circulación de los peatones demanda ordinariamente una atención singular, sin la cual es previsible que el cambio de un plano horizontal a otro inclinado produzca desagradables percances. La visible falta de alineación de las baldosas constituye una irregularidad del terreno menor, comparada con el rebaje natural de un vado, por lo que aquélla no puede considerarse, por sí misma, causa directa del accidente examinado sin prueba expresa en tal sentido.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo del presente dictamen y, en su caso, subsanada la falta de acreditación de la representación de la interesada, debe desestimarse la reclamación formulada por don en representación de doña"

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE CORVERA DE ASTURIAS.