

Expediente Núm. 256/2012
Dictamen Núm. 338/2012

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 22 de noviembre de 2012, 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 20 de septiembre de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones padecidas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de julio de 2011, la reclamante presenta en el registro general del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por su marido, tras una caída en la vía pública el día 30 de noviembre de 2010.

Refiere que la caída de su esposo se produjo “cuando la silla en que un hijo lo llevaba (...) se volcó hacia delante, con una sacudida violenta, en un punto en que las baldosas están separadas y desniveladas. Consecuencia de la caída se dio un fuerte golpe en el ángulo superior izquierdo de la frente”. Añade que la dueña de la cafetería que consigna, “a la que se cita como testigo, vio la caída”.

Relata las curas realizadas al perjudicado en su domicilio, y después en su centro de salud “hasta el pasado 19 de mayo”, primero diariamente y después semanalmente. Explica la persistencia de las heridas por “el tratamiento al que fue sometido mi marido hace doce años, de radio y quimioterapia, muy intenso, una de cuyas consecuencias es que la piel se rompe con gran facilidad y las heridas no cicatrizan. Hay que añadir que, siendo el paciente un minusválido que carece por completo de autonomía, precisa de la atención de una persona para vestirlo, llevarlo al centro y devolverlo a casa, lo que ha de ser tenido en cuenta a la hora de calcular la cantidad que corresponda como indemnización”.

A su juicio, “como se desprende del relato de los hechos, la caída se produjo como consecuencia directa del mal estado de la acera, que no se limita al punto en que se produjo la caída, sino que es general en todas las de, cuyo estado de conservación es responsabilidad directa del Ayuntamiento”.

Valora el daño en siete mil quinientos ochenta y cinco euros con cincuenta céntimos (7.585,50 €), por 170 días no impeditivos y acompañamiento y asistencia por una tercera persona y secuelas.

Propone prueba documental de los documentos que acompaña, y testifical de dos personas que identifica. Solicita informe sobre si el Ayuntamiento tiene asegurada su responsabilidad civil general, indicando compañía de seguros y domicilio de la misma.

Adjunta, entre otros, los siguientes documentos: a) Resolución de la Consejería de Asuntos Sociales, del día 17 de febrero de 2003, por la que se reconoce al perjudicado un grado de minusvalía del 80%, desde el 31 de enero

del mismo año. b) Tres fotografías del lugar en que se produjo la caída. Muestran una acera que linda con una zona verde, y en la zona interior de la misma -de anchura inferior a la mitad de la acera-, una franja de cuatro baldosas, en la que se aprecia un desnivel y una grieta perpendicular al mismo, así como otra grieta más pequeña. c) Una fotografía del lesionado. d) Episodio relativo a "laceración, herida", de la historia clínica del perjudicado en un centro de salud público. Consta su inicio el día 13 de enero de 2011 por "caída accidental el 1-12-10; presenta herida en cuero cabelludo que cura en casa. Signos de infección", y conclusión el día 19 de mayo de 2011, por "herida completamente epitelizada". Se anotan 47 curas.

2. El día 28 de julio de 2011, el Jefe de Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras informa que en la dirección que indica la reclamante, "tal como se muestra en las fotografías" que aporta, "existen varias baldosas hundidas que representan una irregularidad sobre la rasante del pavimento no superior a 1 cm". Refiere haber dado órdenes para que se proceda a su reparación. Adjunta fotografía en plano general y otra de detalle, en la que se aprecia desnivel que alcanza 1 cm en un instrumento de medición.

3. El día 24 de agosto de 2011, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo comunica a la reclamante la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

4. Obran en el expediente actas en las que se documenta la prueba testifical, practicada los días 1 y 13 de septiembre de 2011, previo emplazamiento a los testigos. El primero de ellos resulta ser el hijo del perjudicado, que "iba empujando la silla de ruedas". A la petición de que describa la caída responde que "llegamos a un punto en que la acera tiene las baldosas rotas y hay zonas hundidas. Intentando esquivar la zona, metimos una de las ruedas en una

grieta, que no se veía. La silla se encajó y cayó hacia delante y hacia un lado, con lo que mi padre cayó de cabeza contra el suelo, pues al no poder usar las manos no pudo cubrirse. Salió la camarera de la cafetería y varios clientes, que me ayudaron a levantarlo”.

La segunda testigo que “estaba en la puerta de la cafetería”, reconoce no haber visto la caída. Dice que “cuando lo vi, ya estaba en el suelo. Lo ayudaron a levantarse unos señores que venían caminando hacia la cafetería”.

5. El día 22 de septiembre de 2011 se traslada la documentación obrante en el expediente a la compañía de seguros, y se comunica el trámite a la reclamante.

6. Por oficio datado el 8 de noviembre de 2011, se procede a la apertura del trámite de audiencia, concediendo a la reclamante un plazo de 10 días, a fin de que pueda examinar el expediente y formular las alegaciones que estime pertinentes.

El día 25 de noviembre de 2011, la reclamante presenta en un registro municipal un escrito de alegaciones, en el que manifiesta que “de la prueba testifical practicada se desprende la realidad de los hechos denunciados (...) y que fue consecuencia del mal estado de la acera, al meterse una de la ruedas de la silla entre las grietas de las baldosas en una zona donde estaban hundidas, de forma que la silla se encajó, cayendo hacia delante, y de cabeza, mi marido”. También considera acreditadas las lesiones y añade que “al día de hoy, la herida todavía no ha cerrado del todo, precisando curas para evitar su infección”.

7. El día 30 de mayo de 2012, una licenciada en Derecho formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, porque “en el caso que nos ocupa no puede entenderse que el daño sufrido sea antijurídico: son muchos los pronunciamientos judiciales que afirman que no hay obligación de que los pavimentos y enlosados de las ciudades estén en perfecto estado de

conservación siempre y en todo momento, pues ello excede de los estándares exigibles a la Administración”. Añade que “la adecuada conservación de las aceras (...) requiere una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad; diligencia que no implica la eliminación inmediata y perentoria de toda imperfección o defecto existente; lo cual, además resultaría materialmente imposible”. Especifica que “el desperfecto señalado, de escasa entidad, no infringe el estándar de conservación más arriba analizado”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de septiembre de 2012, registrado de entrada el día 3 de octubre de 2012, 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), el interesado está activamente legitimado para solicitar la reparación del daño causado, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que originan la reclamación; interesado que puede actuar legítimamente a través de un representante, a tenor de lo establecido en el artículo 32 de la LRJPAC. Sin embargo, no consta acreditada en el expediente la representación.

El escrito de reclamación, firmado por quien dice ser esposa del perjudicado, no está acompañado de ningún documento público o privado que permita verificar la representación que aquella dice ostentar. En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32.4 de la referida LRJPAC, que permite subsanar la falta o insuficiente acreditación de la representación, el órgano administrativo debió comunicar a la solicitante que debería 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 tendría por desistida de su petición, previa resolución dictada en legal forma.

Esta omisión sería ya suficiente para desestimar la reclamación, si bien, teniendo en cuenta que la Administración actuante no ha cuestionado en ningún momento la condición de la representante, procede, en aplicación del principio de eficacia administrativa, reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución y recogido en el artículo 3 de la LRJPAC, analizar el fondo de la cuestión controvertida. No obstante, si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, no cabría una estimación de la reclamación sin que esta, por el procedimiento legal oportuno, verifique dicha representación.

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 15 de julio de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 30 de noviembre de 2010, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado, aún sin atender a la fecha de curación de las lesiones.

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, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen, 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. 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.- Es objeto de análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial en relación con las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

Ha quedado acreditada la realidad de un daño consistente en laceración sufrida por el perjudicado, que precisó de varias curas en su centro de salud a partir del día 13 de enero de 2011. También consta su caída en una vía pública, el día 30 de noviembre de 2010, hecho al se vincula aquella lesión. No se ha aportado prueba de las lesiones sufridas tras la caída -se alega un fuerte golpe en la frente-, ni se ha descartado la incidencia en el daño por el que se reclama, en una persona con dificultades de cicatrización, de la falta de atención facultativa durante un mes y medio.

Sin perjuicio de ello, podemos considerar la caída como origen de las lesiones alegadas, a los efectos de verificar el cumplimiento del resto de los requisitos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo, como titular de la vía pública en la que se produce. En concreto, hemos de determinar si el daño es consecuencia o no del funcionamiento del servicio público, para lo que es presupuesto ineludible verificar el modo y circunstancias en que acaeció el accidente.

Según la reclamante, la caída de su esposo se produjo cuando la silla en la que iba volcó hacia delante, con una sacudida violenta en un punto en que las baldosas están separadas y desniveladas, y su hijo, que empujaba la silla,

declara que la caída se produjo cuando “metimos una de las ruedas en una grieta, que no se veía. La silla se encajó y cayó hacia delante y hacia un lado, con lo que mi padre cayó de cabeza contra el suelo, pues al no poder usar las manos no pudo cubrirse”, por lo que debemos considerar acreditado el modo en que la caída se produjo.

Procede ahora que verifiquemos si los hechos pueden imputarse al funcionamiento de un servicio público titularidad del Ayuntamiento de Oviedo.

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 tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma.

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, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Es doctrina de este Consejo que en ausencia de un estándar legal, el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas, aplicable también al deber de vigilancia municipal inherente al mismo, alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una acera, por limitado que este sea. 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.

Con el escrito de reclamación se aportan fotografías que muestran una franja de cuatro baldosas, que ocupa menos de la mitad de la acera, en la que se aprecia un desnivel, una grieta perpendicular al mismo y otras grietas más pequeñas, sin precisar dimensiones de ninguno de los defectos. Ahora bien, el hijo del perjudicado manifiesta que la grieta en que la rueda de la silla se encajó no se veía, de lo que cabe deducir que era mínima y concurría con otros defectos perfectamente visibles y evitables. De hecho, el hijo reconoce haber intentado evitarlos cuando se produjo el percance. Por otra parte, el técnico municipal informa que las baldosas hundidas representan una irregularidad sobre la rasante del pavimento no superior a 1 cm, medición a la que la reclamante no ha formulado reparo en el trámite de audiencia.

Entendemos que la existencia de grietas en el pavimento, aun con un ligero desnivel, no infringe el estándar de conservación de las vías peatonales y que los concretos desperfectos acreditados en el pavimento no suponen un incumplimiento de las condiciones impuestas a los itinerarios peatonales por la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras.

Conocida la deficiencia por el Ayuntamiento, este procedió a su reparación, lo que no implica un reconocimiento *a posteriori* de la anormalidad del funcionamiento del servicio, sino la voluntad de procurar eliminar incluso imperfecciones mínimas.

En definitiva, este Consejo concluye que la deficiencia de la acera no es susceptible, por su escasa entidad, configuración y perceptibilidad, de generar un riesgo cierto para un ciudadano que circula en silla de ruedas. Por tanto, no se aprecia en el presente caso que los daños alegados guarden relación de

causalidad con el funcionamiento del servicio público, por lo que no cabe imputar a la Administración municipal responsabilidad patrimonial por el accidente sufrido por el perjudicado, que constituye la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública.

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.