

Expediente Núm. 206/2011  
Dictamen Núm. 5/2012

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 12 de enero de 2012, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 11 de julio de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 30 de julio de 2010, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que una letrada, cuyo apoderamiento no consta, reclama, en nombre de la perjudicada, el resarcimiento de los daños derivados de una caída “el pasado día 12 de septiembre en la calle ....., debido a que

momentos antes empleados de Emulsa habían lavado la calle y la dejaron mojada sin aviso alguno”.

Se acompaña al escrito un informe de médico privado relativo “a las lesiones y secuelas (...) a consecuencia de un accidente descrito como caída, ocurrido el pasado día 12 de septiembre de 2009”. En él los facultativos firmantes recogen -a la vista del informe de un centro hospitalario público- que, a consecuencia de la caída, la accidentada fue atendida en Urgencias “con diagnóstico de fractura de tercio distal de radio izquierdo”, siendo después tratada en centros privados, y “termina la fisioterapia el día 11 de diciembre de 2009”. Más adelante, consta en el mismo informe que la “paciente, de 58 años de edad (...), presenta las anteriores lesiones y secuelas”, valorándose en 11 puntos las secuelas (flexión dorsal e inclinación cubital), a las que se añaden 91 días impeditivos.

Se adjunta, asimismo, una minuta de una clínica privada, la factura de un centro de fisioterapia y un informe de este último.

**2.** Requerida la persona que presenta el escrito para la subsanación de deficiencias, esta remite, vía fax, un escrito fechado el 14 de octubre de 2010 en el que concreta que los servicios de limpieza “dejaron la calle mojada” y que la reclamante “resbaló en la pequeña pendiente que se produce en la acera para bajar a la calzada en el paso de peatones”, de lo que fueron testigos “la dueña y la dependienta” de una panadería del entorno, así como la “encargada de los servicios de Emulsa”. Solicita que se una a las actuaciones el parte de la Policía Local y que se practique la testifical de tres personas cuyas señas detalla, a cuyo fin incorpora pliego de preguntas.

Cuantifica el daño reclamado en trece mil seiscientos cincuenta y nueve euros con sesenta y cinco céntimos (13.659,65 €).

Adjunta otro escrito otorgando su representación a la letrada firmante de la reclamación y acompaña una copia de su documento nacional de identidad.

3. Requerida de nuevo la interesada para la subsanación de deficiencias, por cuanto “el medio utilizado no es un registro habilitado por el Ayuntamiento”, tiene entrada en el registro municipal, con fecha 2 de noviembre de 2010, la misma documentación remitida por fax, rubricada por la interesada.

4. Durante la instrucción, se incorpora a las actuaciones el parte de la Policía Local, en el que se constata que los agentes se personaron en el lugar de los hechos “a las 11:00 horas del día 12 de septiembre (...) donde parece ser que momentos antes, y debido a que estaba mojada la acera, ya que la misma había sido lavada por Emulsa, cayó una persona que presentaba lesiones en la muñeca izquierda y que fue identificada”.

5. Mediante escrito de 11 de noviembre de 2010, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe a la Empresa Municipal de Limpieza de Gijón (Emulsa) y al Servicio de Obras Públicas.

Con fecha 26 de noviembre de 2010, el Director General de Servicios de la Empresa Municipal de Limpieza de Gijón informa que “tanto los operarios como (las) herramientas de trabajo están señalizadas con alta visibilidad y colores llamativos (...). El carrito de baldeo que incorpora una señal de alta visibilidad se coloca al principio de la calle para señalar el trabajo que se está realizando (...). Pero ni el operario ni la manguera estaban ya en ese momento en la zona, sino que la calle ya estaba baldeada, por ello ya no estaba allí la señalización (...). Es muy difícil señalar todas las calles que se baldean a diario, igual que nos sería de una gran dificultad señalar las calles de toda la ciudad cada día que llueve”.

6. El día 18 de febrero de 2011, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas emite informe en el que señala que “el pavimento de la acera en la que supuestamente se produjo el accidente (...) está formado por

baldosas (...) de terrazo granallado color verde. Se trata de una baldosa especialmente antideslizante, incluso en presencia de agua (...), y que hasta la fecha no ha presentado este tipo de problema. Su tratamiento superficial, a base de un granallado de fábrica, la hace antideslizante y su desgaste con el paso de peatones es mínimo, no precisando de un nuevo proceso, como es notorio en todas las aceras construidas en la ciudad con el mismo material”.

**7.** Previa resolución de la Alcaldía admitiendo la prueba testifical propuesta -y tras la comunicación de la misma a la interesada y a los testigos-, con fecha 7 de abril de 2011 tiene lugar el interrogatorio de estas, coincidiendo las tres en afirmar que la accidentada resbaló, en torno a las 10:30 horas, en un cruce de calles que había sido previamente baldeado por Emulsa (dos de ellas manifiestan haber visto la caída y la otra indica que vio a la reclamante en el suelo “tirada detrás de la persona que estaba realizando las labores de limpieza”). Dos de ellas mencionan que se encontraban trabajando en una panadería próxima y que en ese momento estaban aún regando la calle y la tercera -que “iba a hacer la compra”- aclara que el riego “ya había terminado”. Todas reconocen, a preguntas del Ayuntamiento, que “se veía perfectamente que la calle estaba mojada, teniendo en cuenta la hora en que se produce el suceso”.

**8.** Evacuado el trámite de audiencia mediante resolución de la Alcaldía, el día 6 de mayo de 2011 comparece la interesada en las dependencias administrativas y obtiene una copia de diversos documentos, sin que conste en el expediente que se hayan presentado alegaciones.

**9.** Con fecha 11 de julio de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que la Administración “ha probado lo idóneo del pavimento ante una situación de suelo mojado”.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de julio de 2011, registrado de entrada el día 18 del mismo mes, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón 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 Gijón, 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 Gijón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** 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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que habiendo asumido la instrucción del mismo el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales se suscriben por otros órganos administrativos diversas actuaciones que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, deberían haberse resuelto por el propio órgano instructor. La segunda se produce porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

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.

**CUARTA.-** 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 concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) que la acción se ejercite en plazo; b) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; c) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y d) que no sea producto de fuerza mayor.

**QUINTA.-** 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 el día 30 de julio de 2010 por un tercero, una letrada, sin poder de representación, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 12 de septiembre de 2009. Previo requerimiento efectuado por el Ayuntamiento, la perjudicada no suscribe personalmente la reclamación hasta que el día 14 de octubre de 2010 remite, vía fax, un escrito en el que pretende apoderar a la letrada que actuó en su nombre y, posteriormente, el día 2 de noviembre de 2010, presenta de nuevo la misma documentación, en este caso a través del registro municipal.

Por tanto, habida cuenta de que la actividad desplegada por quien no ostenta la representación de la interesada no interrumpe ni suspende el transcurso del plazo de prescripción, hemos de concluir que cuando esta comparece ante el Ayuntamiento, mediante fax, pretendiendo sanar la falta de

representación de la letrada actuante ya había transcurrido el plazo de un año legalmente determinado, por lo que la reclamación ha de reputarse prescrita. En todo caso, aun considerándola ejercida dentro del plazo de un año, el sentido de nuestro dictamen sería igualmente desestimatorio de la pretensión.

En efecto, interesa la reclamante el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de un resbalón en la vía pública “debido a que momentos antes empleados de Emulsa habían lavado la calle y la dejaron mojada sin aviso alguno”. La realidad del accidente, de sus circunstancias y de sus consecuencias dañosas quedan acreditadas a la vista de la documental y la testifical incorporadas al expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente 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 reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

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. Ello 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.

Este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes (Núm. 100/2006, 175/2006 y 237/2010, entre otros) que, en ausencia de

estándares objetivos legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, sin que quepa exigir en el diseño y mantenimiento de las vías públicas urbanas una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, o los imprescindibles para facilitar el tránsito peatonal, ni una garantía de plena adherencia al paso del viandante. 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, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona. En suma, lo que ha de demandarse del servicio público es una diligencia adecuada para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En el caso examinado, la interesada imputa el daño a la actividad de los servicios municipales de limpieza, que “dejaron la calle mojada” sin señalizarlo, por lo que “resbaló en la pequeña pendiente que se produce en la acera para bajar a la calzada en el paso de peatones”. A la vista de tal alegato, solo cabe entender que la reclamante residencia el nexo causal en el empleo de agua para la limpieza viaria, en una supuesta obligación de señalizar los espacios húmedos en la ciudad o, ya en el ánimo de elevar su pretensión a un grado teórico de sostenibilidad, en un eventual vicio de adherencia en el pavimento.

En cuanto al uso de agua en las labores de limpieza, este Consejo estima que en modo alguno se revela desproporcionado a su finalidad o generador de un riesgo innecesario, siendo práctica común a los ámbitos público y doméstico.

En el supuesto analizado, tanto la testifical como el informe remitido por el Servicio competente permiten concluir que el “baldeo” de las calles es una operación harto frecuente y conocida, y que en el momento del accidente ya no se vertía agua en el punto en que este tuvo lugar -que permanecía húmedo como natural consecuencia de su reciente limpieza-, relatando la testigo que transitaba por la misma calle que el riego “ya había terminado”, lo que, explícitamente, asume la propia perjudicada. En tales condiciones es claro que no cabe anudar la caída a las labores de baldeo, pues tal imputación solo podría articularse razonablemente cuando el operario de limpieza vierte agua, sorpresiva o inopinadamente, al paso del viandante.

En lo que atañe al invocado defecto de señalización, y constatadas las plenas condiciones de visibilidad, basta -por obvio- reproducir el paralelismo que el responsable de los servicios traza, con acierto, cuando alude a lo desproporcionado de “señalizar todas las calles que se baldean a diario, igual que nos sería de una gran dificultad señalar las calles de toda la ciudad cada día que llueve”. En efecto, imponer al servicio público la carga de advertir en la calle del riesgo adicional que comporta el tránsito en condiciones de humedad, cuando esta es perfectamente perceptible, sería tanto como inundar el espacio público de elementos que anuncien el riesgo de lluvia y un catálogo inagotable de precauciones, todas ellas evidentes.

Por último, en lo que afecta a la adherencia del pavimento, lejos de probarse aquí el defecto alegado -tal y como incumbe a la reclamante-, es la Administración la que acredita la idoneidad del material empleado, toda vez que el informe técnico aportado por el Servicio de Obras Públicas constata -sin elemento alguno que lo contradiga- que se trata de “una baldosa especialmente antideslizante, incluso en presencia de agua (...), y que hasta la fecha no ha presentado este tipo de problema. Su tratamiento superficial, a base de un granallado de fábrica, la hace antideslizante y su desgaste con el paso de peatones es mínimo, no precisando de un nuevo proceso, como es notorio en todas las aceras construidas en la ciudad con el mismo material”.

En definitiva, de lo actuado se concluye que estamos en presencia de un resbalón que no guarda relación con el servicio público.

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,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.