

Expediente Núm. 241/2018
Dictamen Núm. 235/2018

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

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 18 de octubre de 2018, 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 17 de septiembre de 2018 -registrada de entrada el día 25 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída al resbalar en una losa sin abujardar.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 4 de mayo de 2018, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas al caer en la vía pública.

Expone que el “27 de abril de 2017 (...), caminando en la plaza, en Oviedo, resbalé en una baldosa (...) y caí. La caída fue consecuencia de la alta resbaladidad de una zona del solado, puesto que pude comprobar (...) que las baldosas no estaban abujardadas. Concretamente la baldosa donde resbalé se

hallaba sustituida (...), pero no había recibido tras su sustitución ningún tratamiento antideslizante” ni “existía ninguna señalización sobre el estado de la misma, peligrosidad u obras, por lo que al pisarla resbalé ya que había llovido”. Se refiere a continuación a las conclusiones de un informe pericial que aporta, y afirma que la baldosa “no presentaba tratamiento antideslizante alguno”, que la “piedra lisa (...) está totalmente desaconsejada para uso como pavimento para exteriores”, que incumple la normativa exigible y que el lugar “fue tratado con posterioridad a la caída, pasando a cumplir adecuadamente con el (Plan General de Ordenación Urbana)”, por lo que estima acreditado el “nexo causal entre la acción de resbalamiento” y la falta de abujardado de la baldosa.

Especifica los daños sufridos en el codo y manifiesta que permaneció de baja laboral entre el 28 de abril y el 25 de agosto de 2018, presentando tras el alta determinadas molestias y secuelas -que describe- que le obligarán a iniciar tratamiento de rehabilitación a partir del 10 de septiembre de 2018.

Solicita como cuantía indemnizatoria, sin concretar los conceptos, un total de dieciocho mil novecientos cincuenta y dos euros con sesenta céntimos (18.952,60 €), “siendo dicha cuantía susceptible de ser ampliada con posterioridad al 10 de septiembre de 2018”.

Propone prueba documental, dando “por reproducida la acompañada con el presente escrito”, y la testifical de la persona cuyos datos personales y dirección aporta.

Señala, a efectos de notificaciones, el despacho de una letrada.

Adjunta a su escrito la siguiente documentación: a) Informe pericial suscrito por un Arquitecto Técnico sobre el estado de la baldosa desde julio de 2014 hasta septiembre de 2017. b) Solicitud de interconsulta de 27 de abril de 2017. c) Informe clínico del Servicio de Urgencias de 27 de abril de 2017. d) Partes de baja y de alta de incapacidad temporal. e) Informe de seguimiento del Servicio de Traumatología de 26 de julio de 2017. f) Informe de resonancia magnética de hombro, elaborado por una clínica privada el 29 de agosto de 2017. g) Citación para la práctica de una ecografía de hombro en la sanidad pública e informe de su resultado, de 22 de diciembre de 2017. h) Dos citaciones para el Servicio de Traumatología, de enero y marzo de 2018. i)

Citación para el Servicio de Rehabilitación, de 10 de septiembre de 2018. j)
Informe de seguimiento del Servicio de Traumatología, de 25 de abril de 2018.

2. Mediante oficio de 10 de mayo de 2018, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo requiere al interesado para que proceda a la mejora de su solicitud indicando "el lugar y hora exacta en que sufrió la caída./ Descripción de la forma en que se produjo, concretando cuál era el sentido de su marcha".

3. El día 25 de mayo de 2018, el reclamante presenta en el registro municipal un escrito en el que pone de manifiesto la hora aproximada de la caída (las 12:30 horas) y señala que el accidente sobrevino cuando se "dirigía desde la c/ a la plaza, atravesando la plaza y a la altura del arco central del Ayuntamiento", momento en el que sufrió "un resbalón como consecuencia de las baldosas que parecían recién colocadas".

Acompaña 6 fotografías del lugar del accidente.

4. Con fecha 6 de junio de 2018, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras notifica al perjudicado la fecha de recepción de su solicitud, los plazos de resolución del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

5. El día 20 de junio de 2018, el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo señala que "a la vista de las fotografías aportadas por el interesado se aprecia que había algunas losas sin abujardar en el momento de la caída"; que "las losas de reposición se colocan con terminación superficial 'a corte de sierra', realizándose posteriormente trabajos de abujardado con objeto de mejorar el coeficiente al deslizamiento inicial", y que "de acuerdo con los datos facilitados por la empresa suministradora del pavimento (...) el coeficiente de resistencia al deslizamiento (...) de las losas con terminación 'a corte de sierra' es 63, con una incertidumbre de +-8". Puesto que el "Código Técnico de la Construcción (...) establece que el tipo de pavimento de exteriores sea de clase 3 y por tanto de resistencia al deslizamiento (...) mayor

a 45", concluye que "las losas colocadas `a corte de sierra´ en la plaza cumplen con la normativa vigente respecto a la resistencia al deslizamiento".

6. Previa notificación de la Sección de Infraestructuras, el día 5 de julio de 2018 el interesado presenta un escrito en el que solicita que se señale día y hora para la práctica de las pruebas que propone; en concreto, la "ratificación" del perito en el informe presentado y la testifical de la persona que identifica.

7. El día 19 de julio de 2018 comparece en las dependencias municipales la testigo propuesta. Declara no tener ninguna relación con el perjudicado, que vio cómo se produjo la caída en el lugar señalado por él y que esta tuvo lugar porque "resbaló al pisar un grupo de baldosas sin abujardar". También afirma que el percance sucedió sobre las 13:00 horas, desconoce el tipo de calzado que portaba el reclamante y afirma que "lloviznaba".

8. Mediante oficio notificado al interesado el 14 de agosto de 2018, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras le comunica la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente, cuyo contenido le relaciona, por un plazo de 10 días.

No consta la presentación de alegaciones.

9. Con fecha 13 de septiembre de 2018, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, argumentando que las losas colocadas "a corte de sierra" cumplen "sobradamente lo establecido por el (Código Técnico de la Edificación) (...) y lo impuesto por el Plan de Ordenación Urbana de Oviedo./ El abujardado posterior lo que hace es aumentar aún más la resistencia al deslizamiento de unas losas que ya antes de ese proceso disponían de él y en grado superior al establecido" por el mencionado Código.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de septiembre de 2018, 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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está el interesado activamente legitimado 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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que "El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste 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 4 de mayo de 2018, y los hechos de los que trae origen -la caída- tuvieron lugar el día 27 de abril de 2017, por lo que, sin necesidad de atender a la fecha de curación o de estabilización de las secuelas, 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 rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos de la irregularidad formal que supone la falta de pronunciamiento expreso, por parte del instructor del procedimiento, sobre la solicitud de la prueba de “ratificación” del perito en su informe.

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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. 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 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que "Solo 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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por el interesado el día 27 de abril de 2017 como consecuencia de una caída en la plaza, de Oviedo.

La efectividad de los perjuicios alegados -"fractura de olecranon no desplazada izquierda" que requirió inmovilización- se acredita mediante los informes médicos incorporados 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 al reclamante su derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si el siniestro cuyo resarcimiento se pretende es derivación inmediata del mal estado de conservación y pavimentación de la vía y si la responsabilidad resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público.

El artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio "ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria", y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios 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 el pavimento 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 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.

El reclamante afirma en su escrito que resbaló sobre la superficie de unas losas sin abujardar "que parecían recién colocadas". La declaración de un testigo corrobora el hecho mismo de la caída y que las losas se encontraban sin abujardar. El Ayuntamiento no cuestiona el mecanismo del percance.

Sobre las condiciones del pavimento en el punto en el que se produjo el accidente, tanto el perito del interesado, como el técnico municipal que informa en el expediente, coinciden al señalar que en el momento del siniestro las losas de piedra caliza se encontraban sin "abujardar". Sin embargo, el perito de parte afirma que ello supone un incumplimiento de las exigencias del Plan General de Ordenación Urbana, que en su artículo 8.1.6 determina que "El pavimento de las aceras y las plazas tendrá en todo caso tratamiento antideslizante", mientras que el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo sostiene que el acabado "a corte de sierra" de las losas recién colocadas les confiere un coeficiente de resistencia al deslizamiento superior al que exige el Código Técnico de la Edificación "para pavimentos de exteriores" (63 frente a 45), y que las labores de abujardado se realizan para "mejorar" ese coeficiente. También informa de que las labores de sustitución de algunas losas (antes de la caída) se llevaron a cabo en los meses de enero y marzo de 2017, y que entre julio y septiembre de ese mismo año "se realizaron trabajos de abujardado de aquellas losas colocadas previamente". Concluye que las losas "a corte de sierra" colocadas "en la plaza cumplen con la normativa vigente respecto a la resistencia al deslizamiento". La circunstancia de que las losas sobre las que el perjudicado resbaló habían sido reemplazadas en fechas cercanas a las del accidente resulta corroborada por el propio interesado, que señala en su reclamación que "parecían recién colocadas".

En resumen, la discrepancia entre el interesado y la Administración municipal consiste en la diferente consideración que sostienen sobre las características "antideslizantes" de las losas colocadas con acabado "a corte de sierra" antes de que se sometan a trabajos de abujardado.

Sobre el particular ya se ha pronunciado este Consejo Consultivo en el Dictamen Núm. 179/2017. En él señalábamos, en primer lugar, que el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, contiene el marco normativo por el que se regulan las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios, por lo que "el estándar (...) sobre resbaladidad del suelo (...) no resulta aplicable a la urbanización de los espacios públicos"; en cualquier caso, cabe añadir que nada impide su toma en

consideración, analógica, en la determinación de parámetros objetivos sobre los que definir las obligaciones de mantenimiento viario.

Pero al margen de lo anterior, y en cuanto al fondo de la cuestión debatida, recogíamos en dicho dictamen las conclusiones de un informe pericial privado, suscrito por un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, que aportaba la interesada en aquel expediente, a cuyo tenor "este tipo de acabado -baldosas de caliza con terminación de `corte de sierra´ - es `una terminación con poca rugosidad (...) y mate´ que con el paso del tiempo, `debido al desgaste sufrido por el uso y a los condicionantes atmosféricos, pierde en parte la rugosidad primitiva y, por tanto, disminuye su resistencia al deslizamiento". Partiendo de tales consideraciones, y a la vista también del informe técnico municipal, concluimos allí que "el tiempo transcurrido entre la reposición de las losas por otras nuevas y la caída (dos años a lo sumo) no es suficiente para que la superficie de terminación `a corte de sierra´ haya perdido sus propiedades antideslizantes, a pesar del desgaste que puedan haber provocado el tránsito peatonal (el tránsito rodado es mínimo) y los agentes meteorológicos".

Pues bien, en el caso concreto que ahora se somete a nuestra consideración hemos de llegar a idéntica conclusión, pues según el informe técnico que aporta la Administración la reposición de las losas tuvo lugar o bien el 24 de enero, o bien el 17 de marzo de 2017, y los trabajos de abujardado se realizaron los días 4 de julio y 4 de septiembre del mismo año. En consecuencia, en la hipótesis más desfavorable, las losas colocadas el día 24 de enero habrían sido abujardadas el 4 de septiembre del mismo año, por lo que, como razonamos en el supuesto anteriormente citado, estimamos que el tiempo transcurrido (en aquel supuesto escasamente 2 años, ahora menos de 8 meses) no permite suponer que la losa haya perdido las propiedades antideslizantes que le confiere la terminación a corte de sierra porque también en este caso el desgaste se supone mínimo, toda vez que resulta atribuible al tránsito peatonal (no existe tráfico rodado habitual) y a las circunstancias climatológicas.

En este asunto, al igual que en el otro al que nos venimos refiriendo, el suelo se encontraba mojado, por lo que esa misma circunstancia constituye un

factor de riesgo adicional que obliga al peatón a incrementar la diligencia exigible en la deambulaci3n.

En definitiva, entendemos que las consecuencias de la caída no resultan imputables a la Administraci3n, ya que nos encontramos ante la concreci3n del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía p3blica. Lo que ha de demandarse del servicio p3blico es que no transforme, por su acci3n u omisi3n, un m3nimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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 manifestaci3n dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio p3blico o con ocasi3n del uso de un servicio p3blico, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En m3rito 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 reclamaci3n presentada por

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

Gij3n, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.