

Expediente Núm. 193/2019
Dictamen Núm. 17/2020

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de enero de 2020, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 11 de julio de 2019 -registrada de entrada el día 1 de agosto de ese año-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo 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 12 de diciembre de 2018, un letrado que dice actuar en nombre y representación de la interesada presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados tras sufrir una caída en la vía pública.

Expone que el día 12 de mayo de 2017, mientras “paseaba por la plaza (...), de Oviedo (...), patinó/resbaló al pisar unas baldosas que estaban

lisas, pulidas y brillantes”. Denuncia que las baldosas “no habían sido lijadas, no estaban abruptas, sino que estaban lisas y pulidas y que eran (...) muy similares al suelo de una pista de hielo”.

Afirma que “prueba del error cometido por el Ayuntamiento” es que días después del percance los operarios municipales procedieron a lijar estas baldosas. A estos efectos, adjunta fotografías del estado de las losetas antes y después de la reparación.

Señala que tras la caída fue trasladada en ambulancia al hospital, donde se le diagnostica una “fractura trimaleolar de tobillo” que precisó tratamiento quirúrgico (osteosíntesis) y rehabilitador (aporta informes médicos).

Solicita una indemnización de treinta y un mil doscientos sesenta y nueve euros (31.269,00 €) con base en el informe realizado por una especialista en Valoración Médica del Daño Corporal que acompaña, y que desglosa en los siguientes conceptos: 92 días de “perjuicio personal particular moderado”; 229 días de “perjuicio personal básico”; 12 puntos de secuelas, de los cuales 4 son por “limitación flexión plantar”, 3 por “talgia/metatarsalgia postraumática” y 5 por material de osteosíntesis, y 6 puntos de “perjuicio estético ligero” en grado alto. Igualmente, interesa que la cuantía se actualice a la fecha en que se ponga fin al procedimiento.

Como medios de prueba, propone la documental que aporta, los informes emitidos por la Policía Local de Oviedo sobre el accidente y la declaración/informe del policía local que la auxilió.

2. Mediante oficios de 11 y 15 de enero de 2019, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras comunica al representante de la interesada y a la correduría de seguros la fecha de recepción de la reclamación, así como el plazo de resolución y notificación del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

3. Previa petición formulada por el Instructor del procedimiento, el 16 de enero de 2019 el Comisario Jefe de la Policía Local remite una copia del parte

instruido el 12 de mayo de 2017. En él el agente interviniente informa que “sobre las 20:30 horas” la interesada “resbaló y cayó en la calzada ocasionándose daños en el pie y tobillo derecho”. Señala que dicha caída se produjo en la plaza n.º 11, frente al lateral del establecimiento que especifica, precisando que en el momento del percance “el suelo se encontraba mojado por la lluvia caída”.

4. Notificada la apertura del periodo probatorio por un plazo de 10 días, el 14 de febrero de 2019 el representante de la interesada presenta un escrito en el que propone los siguientes medios de prueba: a) Informe emitido por los responsables de Obras Públicas e Infraestructuras en el que se aclare si con posterioridad al percance se procedió a lijar las baldosas. b) Informes de la Policía Local con relación al asunto de referencia. c) Declaración/informe del agente interviniente contestando a las preguntas que se formulan en este escrito.

5. Con fecha 20 de febrero de 2019, el Jefe del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo informa que el día 15 de febrero de 2019 “se gira visita de inspección al lugar donde dicen se produjo la caída, comprobando que hay un grupo de baldosas de distinto color al resto y que según indican (...) fueron las causantes del accidente, al estar lisas y brillantes”. Hace constar que en el momento de la inspección “las baldosas estaban abujardadas” (adjunta foto). Finalmente, reseña que “el abujardado se realizó en la 1.ª quincena del mes de octubre de 2018”.

6. El día 4 de marzo de 2019, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras notifica al representante de la interesada la apertura de un nuevo periodo de prueba por un plazo de 10 días.

7. Mediante oficios de 9 de abril de 2019, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras comunica a la correduría de seguros y al representante de la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

8. Con fecha 9 de julio de 2019, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, pese a dar por acreditada la realidad de la caída, no considera probada la causa que provocó el resbalón. Así, mientras la interesada "la achaca a unas baldosas lisas el atestado solo describe que el suelo se encontraba mojado por la lluvia caída./ Por tanto, no cabe admitir que el pavimento de la calzada haya sido el causante, sino que el resbalón (...) ha de atribuirse a un puro hecho casual provocado por (...) la lluvia, que pudo mermar la adherencia del calzado (...) y en el que además pudo influir también que ocurrió en una zona con una pendiente bastante pronunciada y puede facilitar el deslizamiento de la suela al pisar". Concluye que "el accidente no tuvo relación causal con ningún servicio público municipal".

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de julio de 2019, 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 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 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 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”. La presentación de la reclamación el 12 de diciembre de 2018, más de un año después de la fecha en la que se produce el hecho que la motiva -12 de mayo de 2017-, no determina su extemporaneidad, toda vez que nos encontramos ante un supuesto de daños de carácter físico a las personas, por lo que debemos verificar cuándo tiene lugar la estabilización de las secuelas.

En el asunto examinado ha quedado acreditado que la interesada se fracturó el tobillo derecho como consecuencia de la caída, precisando tratamiento quirúrgico y rehabilitador. Pese a que en su escrito de reclamación considera que el cómputo del plazo para reclamar debe iniciarse el día 5 de abril de 2018, “día en el que se da el alta a la paciente” en el Servicio de Traumatología, hay constancia en el expediente de que el tratamiento

rehabilitador al que se sometió durante cuatro meses finalizó el 12 de diciembre de 2017, siendo alta "sin deficiencias valorables de la movilidad y disminución del dolor" (informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital). Por ello, consideramos que el proceso ha quedado estabilizado en la fecha referida y que pudo ejercer entonces su acción indemnizatoria. Dado que la reclamación se presenta el 12 de diciembre de 2018, basta con acudir al principio *dies a quo non computatur in termino*, conforme a su interpretación jurisprudencial, para concluir que la acción se ha ejercitado 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 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. Así, en cuanto a la acreditación de la representación que el letrado actuante manifiesta ostentar mediante un poder que anuncia "se firmará en la sede de este organismo" -hecho del que no tenemos constancia-, debemos tener en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, apartados 3 y 4, de la LPAC, "Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación" mediante "cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia". Y si bien la reclamación que da inicio al procedimiento que nos ocupa viene firmada por la propia interesada, figura en el expediente algún otro

escrito posterior que únicamente rubrica el letrado que dice actuar en su nombre y representación sin que la Administración lo haya cuestionado.

Al respecto, el citado artículo dispone en su inciso final que la representación se presume para los actos y gestiones de mero trámite. Ahora bien, debemos recordar que este Consejo ya ha señalado en anteriores ocasiones que determinados actos de los interesados, como la presentación de la reclamación, la fijación de la petición indemnizatoria o el acceso al expediente -por contener datos personales-, requieren la acreditación de la representación, confiriéndose esta -a tenor de lo dispuesto en el artículo 5.4 de la LPAC- ante el funcionario correspondiente -*apud acta*-, a través de poder notarial, mediante comparecencia en la correspondiente sede electrónica o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración pública competente, de existir este, tal y como prevé el artículo 6 de la misma Ley -el cual, por efecto del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no desplegará todos sus efectos hasta el 2 de octubre de 2020.

Asimismo, reparamos en que finalizada la instrucción del procedimiento en el mes de abril de 2019 la propuesta de resolución no se emite hasta julio de ese mismo año, paralizándose el procedimiento durante tres meses sin que aparentemente exista causa que lo justifique, lo que resulta contrario a los principios de eficacia y economía. Esto, unido al tiempo empleado en su tramitación, provoca que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC, si bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley, ello no impide que aquella se adopte.

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 “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 LRRL), 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 los daños sufridos tras una caída que la reclamante atribuye al mal estado de unas baldosas.

De la documentación obrante en el expediente se desprende que como consecuencia del siniestro la perjudicada sufrió una "fractura bimalleolar de tobillo derecho", precisando tratamiento quirúrgico (osteosíntesis) y rehabilitador. Por tanto, la realidad del daño alegado ha quedado acreditada con los informes médicos y el parte policial obrantes en el expediente, que ponen de manifiesto la lesión subsiguiente al percance.

Ahora bien, que ocurra un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable con ocasión de la utilización de una vía pública de titularidad municipal no implica que todo accidente acaecido en ella deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si el mismo se produjo como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. 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, como

pretende la reclamante, y si la responsabilidad resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público. Para ello constituye, a su vez, un presupuesto previo imprescindible la verificación de las circunstancias fácticas en las que se produjo el percance.

Según la interesada, la caída tuvo lugar “alrededor de las 20 horas de la tarde” mientras “paseaba por la plaza (...), de Oviedo (...), a la altura de (...) la confluencia con la calle”, al lado del comercio que especifica; relato que la Administración no cuestiona. En efecto, de la documentación obrante en el expediente se desprende que el día de los hechos la reclamante sufrió un percance a la hora y en la zona indicadas, tal y como corrobora el agente de la fuerza pública en el parte de intervención que instruyó al efecto. Igualmente, consta que una ambulancia asistió a la perjudicada en el lugar del accidente y la trasladó a un centro hospitalario tras sufrir una “caída casual” en la vía pública.

Sentado lo anterior, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Oviedo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el percance.

A tales efectos, hay que tener presente que 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 otros equipamientos de su titularidad”, y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso, y entre otros, el servicio de “pavimentación de las vías públicas”. Por otro lado, la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, exige, en su artículo 6, que el pavimento de los itinerarios peatonales sea, entre otras características, “antideslizante”, y aunque esta ley tiene un ámbito de aplicación personal limitado no admite duda que la exigencia de que el pavimento de las vías públicas sea antideslizante constituye un requisito exigible con carácter general. 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.

En el marco legal descrito, y recordando que es a la interesada a quien incumbe la carga de la prueba de todos los elementos en que se fundamenta la reclamación, en el presente supuesto se pretende establecer la imprescindible relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida con base en la mera afirmación genérica e imprecisa de que las baldosas “no habían sido lijadas, no estaban abruptas, sino que estaban lisas y pulidas y que eran (...) muy similares al suelo de una pista de hielo”. Sin embargo, al no venir respaldada por ningún informe pericial, este Consejo entiende que dicha aseveración no permite dar por probada la supuesta falta de un adecuado mantenimiento de las mencionadas baldosas.

Hay que tener en cuenta, además, que el agente policial que se personó en el lugar de los hechos menciona que en ese momento “el suelo se encontraba mojado por la lluvia caída”, sin formular ninguna consideración u objeción al estado de conservación del pavimento. Siendo obvio que ese estado era perceptible para los viandantes, resultaba obligado en consecuencia incrementar el deber de diligencia de los peatones, al constituir un factor de riesgo añadido al general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública.

En cuanto a lo informado por el técnico municipal acerca del estado del pavimento, resulta que cuando el Servicio de Infraestructuras procedió a inspeccionar el lugar -en febrero de 2019- “las baldosas estaban abujardadas” (adjunta foto), si bien la zona había sido objeto de actuaciones en octubre de 2018.

No existen indicios suficientes que acrediten un inadecuado mantenimiento del pavimento el día del siniestro, o que fuera asimilable a “una pista de hielo”. Al contrario, a la luz del parte instruido por la fuerza pública

personada en el momento del percance, este se habría producido como consecuencia de haber resbalado al estar el suelo mojado en un día de lluvia. Y en la misma línea, la propuesta de resolución atribuye el accidente “a un puro hecho casual provocado por (...) la lluvia, que pudo mermar la adherencia del calzado”, añadiendo además que “pudo influir también que ocurrió en una zona con una pendiente bastante pronunciada y puede facilitar el deslizamiento de la suela al pisar”. Estas circunstancias, más plausibles a la vista de las evidencias disponibles, no han sido confrontadas por la interesada, que no presentó alegaciones durante el trámite de audiencia y desechó también la posibilidad de llamar a testigos que corroborasen su relato -aunque en el escrito de reclamación comenta que fue auxiliada por “su esposo” y “varios ciudadanos”-, pese a los dos ofrecimientos de prueba cursados por el instructor del procedimiento. Tampoco se alude a la existencia de percances similares en el mismo lugar.

Por último, la reclamante refiere que “días después se desplazan operarios (...) y lo que hacen es lijar estas baldosas”, pero tampoco hay constancia de esta reparación o mantenimiento. Es cierto que el Servicio de Infraestructuras municipal reconoce que se realizaron labores de abujardado en la zona, pero las mismas tuvieron lugar “en la 1.^a quincena del mes de octubre de 2018”, esto es, cuando había transcurrido más de un año desde la caída. En cualquier caso, este Consejo viene señalando reiteradamente (entre otros, Dictámenes Núm. 190/2015, 13/2017 y 262/2019) que este hecho no supone reconocimiento del incumplimiento del estándar, sino expresión de la máxima diligencia en su cumplimiento.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo 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 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 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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.